



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de febrero de 2014, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 27 de enero de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio iniciado por el Ayuntamiento de xxxx del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2010*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 28 de enero de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 33/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

**Primero.-** El 26 de diciembre de 2006 la Junta de Gobierno Local acuerda, por un lado, aprobar los pliegos de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas que sirven de base al procedimiento negociado sin publicidad para contratar una solución informática para la gestión de los procedimientos tributarios, con un presupuesto de 200.000 euros, IVA incluido, y por otro lado, adjudicar a la empresa qqqq1 la contratación del sistema de gestión por el citado importe.



**Segundo.-** El 31 de enero de 2007 la Junta de Gobierno Local acordó la rectificación del Acuerdo de 26 de diciembre de 2006, en el que se adjudicaba a la empresa qqqq1 la contratación de una solución informática para la gestión de los procedimientos tributarios. El Acuerdo de rectificación se redactó en los siguientes términos: "Adjudicar a la empresa qqqq2, S.A. la contratación del sistema de gestión de los procedimientos tributarios por un importe de 200.000 euros, IVA incluido"; y, por otro, "mantener el resto del acuerdo en todos sus términos", de conformidad con el informe del Jefe de la Inspección General de Servicios de 2 de enero de 2007, en el que se pone de manifiesto que existe un error en la adjudicación a la empresa qqqq1, que debió haberse realizado a la empresa qqqq2, S.A.

El 2 de febrero se formalizó el contrato entre el Ayuntamiento de xxxx y la empresa qqqq2, S.A.

**Tercero.-** El 24 de junio de 2007, la Junta de Gobierno Local acuerda la novación subjetiva del contrato del sistema de gestión de los procedimientos tributarios celebrado con la empresa qqqq2, S.A., al haber sido absorbida por la empresa qqqq3, S.A.U., con quien a partir de la fecha del citado acuerdo deberán tramitarse las facturas pendientes de pago; e igualmente que la novación subjetiva fuera elevada a escritura pública.

**Cuarto.-** El 30 de diciembre de 2010 la Junta de Gobierno Local acuerda la aprobación del reconocimiento extrajudicial del crédito para hacer frente al gasto total de 460.000 euros, IVA incluido, correspondiente a la factura nº vvvv, en concepto de trabajos de ampliación del contrato de gestión tributaria, que se abonaría con cargo a la partida presupuestaria que señalara la Intervención General.

**Quinto.-** El 15 de abril de 2013 la empresa qqqq3, S.A.U. solicita el abono de 460.000 euros, el reconocimiento, liquidación y abono de los intereses de demora devengados con motivo del retraso en el pago de dicha cantidad y el pago de los costes derivados de la reclamación.

**Sexto.-** El 25 de abril la Junta de Gobierno Local acuerda incoar procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de 30 de diciembre de 2010, por el que se aprobó el reconocimiento extrajudicial del crédito para hacer frente al gasto total de 460.000 euros, IVA incluido, correspondiente a la



factura nº vvvv, en concepto de trabajos de ampliación del contrato de gestión tributaria, que se abonaría con cargo a la partida presupuestaria que señalara la Intervención General. Asimismo acuerda proponer al órgano competente la suspensión de la ejecución del Acuerdo de 30 de diciembre de 2010.

**Séptimo.-** El 7 de mayo el Adjunto Jefe de la Sección de Contratación emite informe en el que propone la nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2010, por falta de crédito para hacer frente al gasto, por ausencia total y absoluta del procedimiento de modificación del contrato de una solución informática para la gestión de los procedimientos tributarios y por la falta total y absoluta del procedimiento de fiscalización y la correspondiente asignación del gasto para proceder al reconocimiento de la obligación, por lo que incurriría en las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 e) y g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento Administrativo Común y del artículo 62.c) del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio.

En el citado informe se propone dar audiencia al interesado para que, en un plazo de quince días contados a partir del siguiente a la notificación, presente alegaciones y enviar el expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emita el preceptivo dictamen.

**Octavo.-** El 14 de mayo se concede trámite de audiencia al interesado, quien el 6 de junio presenta alegaciones en las que se opone a la revisión de oficio del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2010, por no haberse iniciado el procedimiento por el órgano competente y por no darse las causas de nulidad de pleno derecho señaladas por el Ayuntamiento. Asimismo pone de manifiesto la improcedencia de la suspensión del citado Acuerdo, debido a la ausencia de los requisitos previstos en el artículo 104 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**Noveno.-** El 11 de junio el Adjunto Jefe de la Sección de Contratación emite informe en el que propone la desestimación de las alegaciones presentadas por la empresa qqqq3, S.A.U., la nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2010, la remisión del expediente al



Consejo Consultivo de Castilla y León y la suspensión del plazo de tramitación del procedimiento hasta tanto este órgano emita el preceptivo dictamen.

**Décimo.-** El Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria de 24 de julio de 2013, aprueba el informe anteriormente mencionado que contiene la propuesta de aprobación de suspensión del plazo para resolver y notificar la resolución del procedimiento por un período de tres meses y propone la nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2010, en el que se acordó la aprobación del reconocimiento extrajudicial de crédito para hacer frente al pago de la factura nº vvvv, en concepto de trabajos de ampliación del contrato de gestión tributaria.

El 7 de agosto de 2013 es la fecha de salida del registro del Ayuntamiento de Burgos de la propuesta de aprobación referida, en la que se acuerda la notificación al interesado.

**Decimoprimer.-** El Dictamen 658/2013, de 25 de septiembre, del Consejo Consultivo señala que "Procede que se declare la caducidad del procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2010, en el que se aprobó el reconocimiento extrajudicial de crédito para hacer frente al pago de la factura nº vvvv en concepto de trabajos de ampliación del contrato de gestión tributaria".

**Decimosegundo.-** El Ayuntamiento en Pleno, en sesión ordinaria celebrada el 15 de noviembre de 2013, acuerda, por una parte, declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2010, por el que se aprobó el reconocimiento extrajudicial del crédito para hacer frente al gasto total de 460.000 euros, IVA incluido, correspondiente a la factura nº vvvv, en concepto de trabajos de ampliación del contrato de gestión tributaria, que se abonaría con cargo a la partida presupuestaria que señalara la Intervención General, y por otra, incoar de nuevo el procedimiento de revisión de oficio del citado Acuerdo, lo que se notifica al interesado.

Asimismo dispone que se conserve el informe jurídico emitido por el Adjunto Jefe de la Sección de Hacienda y Contratación el 7 de mayo de 2013, que se incorpora al presente procedimiento de revisión de oficio, y que se



otorgue trámite de audiencia al interesado para que en el plazo de quince días, contados a partir del siguiente a la notificación, presente alegaciones.

**Decimotercero.-** El 26 de noviembre se concede trámite de audiencia al interesado y el 5 de diciembre presenta alegaciones en las que se opone a la revisión de oficio del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2010, por no concurrir las causas de nulidad de pleno derecho señaladas por el Ayuntamiento; subsidiariamente solicita la fijación de una indemnización por los daños y perjuicios causados derivados de una eventual declaración de nulidad.

**Decimocuarto.-** El 11 de diciembre el Jefe de la Sección de Hacienda y Contratación emite informe en el que propone la desestimación de las alegaciones efectuadas por la empresa qqqq3, S.A.U., la nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 30 de diciembre de 2010, la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León y la suspensión del plazo de tramitación del procedimiento hasta que este órgano emita el preceptivo dictamen.

**Decimoquinto.-** El Ayuntamiento en Pleno, en la sesión extraordinaria de 27 de diciembre, aprueba el informe anteriormente referido que contiene la propuesta aprobación de suspensión del plazo para resolver y notificar la resolución del procedimiento por un período de tres meses y propone la nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2010, en el que se acordó la aprobación del reconocimiento extrajudicial de crédito para hacer frente al pago de la factura nº vvvv, en concepto de trabajos de ampliación del contrato de gestión tributaria. Dicho Acuerdo se notifica al interesado el 2 de enero de 2014.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo



Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en apartado tercero 2.e) del Acuerdo de de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en 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. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

**2ª.-** La competencia para resolver el procedimiento de revisión de oficio corresponde al Pleno del Ayuntamiento de Burgos de acuerdo con lo establecido en el artículo 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

**3ª.-** Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurran los siguientes requisitos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1, o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

**4ª.-** A la vista de lo expuesto, procede analizar si concurren los requisitos necesarios para proceder a la revisión de oficio del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2010, en el que se aprueba el reconocimiento extrajudicial de crédito para hacer frente al pago a qqqq3,



S.A.U. de la factura nº vvvv, en concepto de trabajos de ampliación del contrato de gestión tributaria.

Tal como ha puesto de manifiesto el Consejo de Estado, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un supuesto excepcional en virtud del cual la Administración, conforme a una privilegiada facultad de autotutela, puede, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, anular o declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de acudir al proceso jurisdiccional contencioso-administrativo. "Se trata de un auténtico procedimiento administrativo especial de naturaleza autónoma" (Dictamen del Consejo de Estado nº 4.313/1998).

Las causas habilitantes para que la Administración Pública declare la nulidad de una resolución son las enumeradas en el citado artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Estas causas han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza y, de otra, el carácter singular de la potestad administrativa de autotutela, prevista en el artículo 102 del mismo cuerpo legal.

En el presente caso se alegan como motivos de nulidad de pleno derecho los contenidos en los apartados e) y g) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el apartado c) del artículo 62 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, norma vigente en el momento en el que se procedió a la contratación a través de un procedimiento negociado sin publicidad de una solución informática para la gestión de los procedimientos tributarios del Ayuntamiento de Burgos.

El artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en sus apartados e) y g) dispone: "Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...).

»e) 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.

»g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango legal".



El artículo 62 del TRLCAP establece que "Son causas de nulidad de Derecho administrativo las siguientes:

»a) Las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

»b) La falta de capacidad de obrar o de la solvencia económica, financiera, técnica o profesional, debidamente acreditada, o el estar incurso el adjudicatario en alguna de las prohibiciones o incompatibilidades señaladas en el artículo 20 de esta Ley.

»c) La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria y las demás normas de igual carácter de las restantes Administraciones públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia.

En relación con el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2010, se señalan como causas de nulidad las siguientes:

1ª.- Falta de crédito para hacer frente al gasto.

2ª.- Falta total y absoluta de procedimiento de modificación del contrato de una solución informática para la gestión de los procedimientos tributarios.

3ª.- Falta total y absoluta de procedimiento de fiscalización y la correspondiente asignación del gasto para proceder al reconocimiento de la obligación.

A continuación se analizará cada una de las causas en que se fundamenta la revisión de oficio pretendida.

1ª) La falta de crédito para hacer frente al gasto se considera como una causa de nulidad de pleno derecho a la que se refiere el artículo 62.1, apartado g), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, lo que hace que en el presente caso se tenga en cuenta lo establecido en el artículo 62.c) del TRLCAP.





El artículo 60 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, norma vigente en el momento en que se promulgó el TRLCAP, se remite al artículo 62.c) del TRLCAP, que dispone: "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 actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar".

La cláusula 2 del pliego de cláusulas administrativas particulares, que sirve de base al procedimiento negociado sin publicidad para contratar una solución informática para la gestión de los procedimientos tributarios del Ayuntamiento de Burgos, señala que el presupuesto del contrato es de 200.000 euros, en el que están incluidos todos los gastos que generen los trabajos a realizar, IVA, gastos generales, beneficio industrial y cuantos tributos graven el mismo.

La cláusula 3 establece que el plazo de realización es de doce meses.

El 12 de diciembre de 2006 el Interventor General emite informe en el que señala que existe crédito adecuado y suficiente para la realización del gasto que comporta la ejecución del contrato en la partida 646.12105.01.

Con posterioridad, la empresa adjudicataria presentó facturas correspondientes a jornadas realizadas para trabajos de ampliación del contrato de gestión de expedientes, cuyo pago se decidió que se realizaría a través de la figura establecida para el reconocimiento extrajudicial de crédito, tal y como se recoge en el informe de la Intervención de 29 de diciembre de 2009.

El 21 de diciembre de 2009 presentó una factura por importe de 460.000 euros, en concepto de trabajos de ampliación del contrato de gestión tributaria.

El 28 de diciembre de 2010 el Presidente de la Comisión Informativa de Hacienda y Modernización Administrativa del Ayuntamiento de xxxx emite informe en el que propone:

"Primero.- Aprobar el reconocimiento extrajudicial de crédito para hacer frente al gasto total de 460.000 euros, IVA incluido correspondiente a la



factura nº vvvv en concepto de trabajos de ampliación del contrato de gestión tributaria.

»Segundo.- Este gasto se abonará con cargo a la partida presupuestaria que señale la Intervención Municipal.

»Tercero.- Facultar al Ilmo. Sr. Alcalde o Teniente de Alcalde en quien delegue, para la firma de cuantos documentos sean precisos para plena efectividad de este Acuerdo”.

El Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en el que se aprobó por un lado, el reconocimiento extrajudicial del crédito para hacer frente al gasto total de 460.000 euros, IVA incluido, correspondiente a la factura nº vvvv, en concepto de trabajos de ampliación del contrato de gestión tributaria, y por otro, que se abonaría con cargo a la partida presupuestaria que señalara la Intervención General, no recoge en ningún momento la aplicación presupuestaria con cargo a la cual va a realizarse el gasto, por lo que, según el Ayuntamiento de xxxx, se incurre en una causa de nulidad de pleno derecho.

A) En primer lugar hay que analizar quién es el competente para realizar el reconocimiento extrajudicial del crédito.

El artículo 60 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 RP) establece:

”1. Corresponderá al Presidente de la Entidad local o al Órgano facultado estatutariamente para ello, en el caso de Organismos autónomos dependientes, el reconocimiento y la liquidación de obligaciones derivadas de los compromisos de gastos legalmente adquiridos.

»2. 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.

»3. Las bases de ejecución del presupuesto para cada ejercicio recogerán las delegaciones o desconcentraciones que en materia de



reconocimiento y liquidación de obligaciones se hayan efectuado. En el supuesto de delegaciones o desconcentraciones con carácter permanente bastará una remisión expresa a éstas”.

El artículo 22.2.e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que corresponde al Pleno “La determinación de los recursos propios de carácter tributario; la aprobación y modificación de los presupuestos, y la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas; todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales”.

Y en su apartado 4 dispone que “El Pleno puede delegar el ejercicio de sus atribuciones en el Alcalde y en la Junta de Gobierno Local, salvo las enunciadas en el apartado 2, párrafos a), b), c), d), e), f), g), h), i), l) y p), y en el apartado 3 de este artículo”.

De lo expuesto se deduce que la competencia para el reconocimiento extrajudicial de créditos cuando no exista dotación presupuestaria corresponde al Pleno, en todo caso y sea cual sea la cuantía y la situación del crédito a reconocer.

La asignación de esta competencia al Pleno deriva de la gravedad del problema que con ello se resuelve, de los efectos que se asignan al acto administrativo que se produce y, en último término, porque la lógica impone la tramitación de una modificación presupuestaria que dé cobertura a ese reconocimiento, tal y como preveía el hoy derogado artículo 448 del texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, estimando factible recurrir, según proceda, a cualquiera de los otros procedimientos establecidos por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Y al ser competencia del Pleno la aprobación de los expedientes de dotación de créditos extraordinarios o suplementarios, ésta ejercía una suerte de *vis atractiva* competencial que se extendía a la competencia para aprobar el reconocimiento extrajudicial de créditos.

Por tanto, el reconocimiento extrajudicial de créditos exigiría un acto del Pleno.

En el presente caso, el acto de reconocimiento extrajudicial de crédito se realiza por la Junta de Gobierno Local y no consta en el expediente que se haya



reconocido por el Pleno del Ayuntamiento la factura nº vvvv que asciende a 460.000 euros, en concepto de trabajos de ampliación del contrato de gestión tributaria.

B) En segundo lugar hay que hacer referencia a la naturaleza de la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos.

El artículo 163 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se refiere al ámbito temporal de los presupuestos y dispone: "El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán:

»a) Los derechos liquidados en el ejercicio, cualquiera que sea el período de que deriven; y

»b) Las obligaciones reconocidas durante el ejercicio".

El principio de anualidad presupuestaria se recoge también en el artículo 3 del RP.

En consonancia con lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 176 del TRLRHL y 26 del RP, con cargo a los créditos de gastos 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 con las siguientes excepciones:

- 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

- 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.

Los artículos 174 y 182 del TRLRHL añaden otras excepciones significativas al principio de anualidad en materia de gasto: los gastos plurianuales y la incorporación de remanentes de crédito, aunque éste último supuesto más que una excepción es un procedimiento que permite obviar la estricta aplicación



del principio de anualidad y contempla una serie de supuestos de gasto susceptibles de traspasar el límite temporal, en principio infranqueable, del 31 de diciembre.

Por lo tanto fuera de los supuestos anteriormente referidos, el principio de anualidad despliega su plena efectividad en el ámbito del TRLRHL, sin que en él se haga referencia alguna al reconocimiento extrajudicial de créditos, mecanismo cuyo objeto supone una vulneración del principio de anualidad y que tiene como efecto la incorporación al presupuesto de obligaciones derivadas de gastos provenientes de ejercicios anteriores y, en consecuencia, cerrados contablemente y liquidados presupuestariamente.

A la vista de lo anterior, la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos, analizada desde la perspectiva de la sistemática del TRLRHL, no cuadra con su esquema de la ejecución del gasto ni, lo que es mas grave, con el contenido de los principios presupuestarios previstos en la propia Ley. Así, aunque como se ha expuesto, el principio de anualidad admite excepciones, éstas quedan circunscritas al *numerus clausus* de los supuestos enumerados taxativamente por el TRLRHL.

Por otra parte, el principio de especialidad conlleva necesariamente que el proceso de ejecución del gasto tenga los suficientes controles como para que sea impensable la existencia de obligaciones de pago que carezcan de consignación presupuestaria o que ésta sea insuficiente.

En cualquier caso, es evidente que la figura del reconocimiento extrajudicial de créditos supone una quiebra del propio concepto de Presupuesto, una ruptura del régimen presupuestario, no sólo como sistema de control de legalidad, sino también como método de análisis y evaluación de la gestión económico-financiera y de la eficiencia del gasto en su objetivo de alcanzar los fines propuestos al menor coste posible.

El reconocimiento extrajudicial de créditos implica la producción de un acto administrativo de reconocimiento y liquidación de obligaciones sin que, en principio, se hayan producido las fases previas de autorización y de disposición o compromiso del gasto.



De todo lo expuesto cabe concluir que no procede alegar como causa de nulidad de pleno derecho la insuficiencia de crédito a la que alude el artículo 62 c) del TRLCAP, pues cuando se adjudicó el contrato existía crédito suficiente, tal y como se ha expuesto anteriormente y así consta en el informe de la Intervención de 12 de diciembre de 2006. La cuestión que se plantea es un reconocimiento extrajudicial de crédito correspondiente a los trabajos de ampliación del contrato de gestión tributaria.

Como se ha analizado, el reconocimiento extrajudicial de crédito es un mecanismo utilizado en el ámbito de las Haciendas Locales para hacer frente a un gasto siempre que no exista dotación presupuestaria. A través del citado mecanismo se eluden los principios presupuestarios de temporalidad y especialidad pero ello está permitido por una disposición normativa (artículo 60.2 del RP). Por lo tanto, en el supuesto de reconocimiento extrajudicial de crédito no puede alegarse como causa de nulidad la carencia o insuficiencia de crédito cuando ésta es su razón de ser.

Si bien, como ya se señaló anteriormente, podría alegarse como causa de nulidad de pleno derecho la recogida en el apartado b) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio", al tratarse de un acto que ha sido dictado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, puesto que la Junta de Gobierno Local no tiene competencia para el reconocimiento extrajudicial del crédito. Dicha competencia corresponde al Pleno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60.3 del RP, según el cual: "Las bases de ejecución del presupuesto para cada ejercicio recogerán las delegaciones o desconcentraciones que en materia de reconocimiento y liquidación de obligaciones se hayan efectuado. En el supuesto de delegaciones o desconcentraciones con carácter permanente bastará una remisión expresa a éstas". Se prevé pues la posibilidad de delegación o desconcentración en materia de reconocimiento y liquidación de obligaciones, pero no en los supuestos de reconocimiento extrajudicial de crédito cuando no exista dotación presupuestaria.

De acuerdo con la jurisprudencia, lo decisivo y determinante en este supuesto de nulidad de pleno derecho es que la incompetencia sea manifiesta, esto es "que se manifieste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido" (Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2001).



En este punto hay que recordar que la competencia es irrenunciable y que se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación (artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Por lo tanto, este Consejo Consultivo considera que el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 30 de diciembre de 2010, incurre en el vicio de nulidad previsto en el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

2ª) La falta total y absoluta de procedimiento de modificación del contrato de una solución informática para la gestión de los procedimientos tributarios se considera que incurre en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Al respecto, debe recordarse que la doctrina tanto del Consejo de Estado como de este Consejo Consultivo y la jurisprudencia del Tribunal Supremo requieren que para que pueda haber lugar a la revisión de un acto firme motivado en la causa contemplada en el artículo 62.1.e) se precisa que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que no consistan en defectos leves. Es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado, de modo terminante y claro, sin que baste con haber prescindido de algún trámite, o que se ha producido alguna anomalía esencial en la tramitación.

El artículo 101 del TRLCAP, en relación con la modificación de los contratos, establece que "1. Una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente.

»2. Las modificaciones del contrato deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 54.

»3. En las modificaciones de los contratos, aunque fueran sucesivas, que impliquen aislada o conjuntamente alteraciones en cuantía igual o superior al 10 por 100 del precio primitivo del contrato, siempre que éste sea igual o superior a 1.000.000.000 de pesetas (6.010.121,04 euros) con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, será preceptivo, además del informe a



que se refiere el apartado 2 del artículo 59 y de la fiscalización previa en los términos del apartado 2, letra g), del artículo 11, el informe de contenido presupuestario de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. A tal efecto, los órganos de contratación remitirán el expediente correspondiente a la modificación propuesta, al que se incorporarán los siguientes documentos:

»a) Una memoria explicativa suscrita por el director facultativo de la obra que justifique la desviación producida que motiva la modificación, con expresión de las circunstancias no previstas en la aprobación del pliego de prescripciones técnicas y, en su caso, en el proyecto correspondiente, documento que será expedido, en los contratos distintos a los de obras, por el servicio encargado de la dirección y ejecución de las prestaciones contratadas.

»b) Justificación de la improcedencia de la convocatoria de una nueva licitación por las unidades o prestaciones constitutivas de la modificación.

»c) En los contratos de obras, informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos sobre la adecuación de la modificación propuesta.

»La Dirección General de Presupuestos emitirá su informe en el plazo de quince días hábiles.

»Lo establecido en este apartado será también de aplicación en las modificaciones consistentes en la sustitución de unidades objeto del contrato por unidades nuevas en contratos cuyo importe de adjudicación sea igual o superior a 1.000.000.000 de pesetas (6.010.121,04 euros) y las modificaciones afecten al 30 por 100 o más del precio primitivo del contrato, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, independientemente de las repercusiones presupuestarias a que dieran lugar las modificaciones”.

La cláusula 9 del PCAP que rige la contratación establece en la letra f) que: “El adjudicatario no podrá introducir o ejecutar modificaciones en los trabajos comprendidos en el contrato, sin la debida aprobación de dicha modificación y el presupuesto resultante por la Administración. En otro caso, no





podrá ejecutar el contratista ningún tipo de trabajo que supere por su cuantía el presupuesto fijado, no habiendo lugar a indemnización alguna, ni se abonará el exceso al adjudicatario, delimitándose las responsabilidades a que hubiere lugar de conformidad con la legislación vigente”.

El reconocimiento extrajudicial del crédito se refiere a trabajos de ampliación del contrato, lo que supone una modificación del contrato en sus términos iniciales que debería haberse llevado a cabo por el procedimiento legalmente establecido, al que se ha aludido en los preceptos anteriormente citados, lo que no se pone de manifiesto a lo largo del expediente.

Por lo tanto, puede concluirse que existe una ausencia total de procedimiento para modificar el contrato, lo que supone la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3ª) La falta total y absoluta de procedimiento de fiscalización y la correspondiente asignación del gasto para proceder al reconocimiento de la obligación se considera que incurre en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El artículo 102 del 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, establece que “Cuando sea necesario introducir alguna modificación en el contrato, se redactará la oportuna propuesta integrada por los documentos que justifiquen, describan y valoren aquélla. La aprobación por el órgano de contratación requerirá la previa audiencia del contratista y la fiscalización del gasto correspondiente”.

Es doctrina jurisprudencial que la falta de fiscalización previa no se concibe como una causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Su omisión supone la infracción del ordenamiento jurídico que de conformidad con lo establecido en el artículo 63.1 de la Ley precitada daría lugar a la anulabilidad del acto, con la consiguiente posibilidad de que la Administración Pública lo declare lesivo a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

No se trata de una infracción de tal magnitud que suponga que su ausencia de lugar a nulidad de pleno derecho del acto administrativo. Al respecto



cabe señalar la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de septiembre de 1988, a la que alude la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de Burgos, de 28 de abril de 2006 que señala: “ Con estos antecedentes ante el carácter indubitado de las cláusulas contractuales después de su modificación, esa revisión de oficio en la forma en que se produjo, es inaceptable a la luz del art. 3.º de la Ley de Contratos del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 3 de abril, pues entre las prerrogativas establecidas en favor de la Administración, no se encuentra la de poder desligarse unilateralmente de sus compromisos, ni porque la complejidad organizativa de la Administración, cuya unidad consagra el art. 1.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, imponga el administrado la carga de soportar las dificultades de sus relaciones internas, invocando, como excusa del impago, que la obligación corresponde a un ejercicio anterior, ni porque un desacuerdo inmotivado, posterior al perfeccionamiento del contrato, formulado cuando ya se ha producido la reclamación sobre el pago, pueda desnaturalizar la procedencia de afrontar la obligación contraída, mientras otra cosa no se acredite, sin que la disconformidad expresada en tiempo y forma tan irregular, puede considerarse como previa fiscalización del gasto, cuya omisión, por otra parte, tampoco podría incardinarse en los supuestos del art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo”.

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo considera procedente la revisión de oficio del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2010, al incurrir en las causas de nulidad señaladas en el artículo 62.1 b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al haberse realizado el reconocimiento extrajudicial del crédito por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia, ya que esta competencia corresponde al Pleno; y en el 62.1 e), por haber procedido a la modificación del contrato sin seguir el procedimiento legalmente establecido.

Por último cabe hacer referencia al artículo 102.4 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, que dispone: “Las Administraciones Públicas al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley (...)”.

El hecho de que una actuación de la Administración no se ajuste al procedimiento legalmente establecido no puede suponer un perjuicio para el



interesado ni una situación de enriquecimiento injusto para la Administración originados como consecuencia de su proceder.

El artículo 139 de la 30/1992, de 26 de noviembre, establece que "Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas". A la vista de lo anterior, es necesario analizar si el crédito que carece de consignación presupuestaria es susceptible de ser encuadrado en el supuesto fáctico al que hace referencia el mencionado artículo.

Existe un daño para los bienes y derechos del interesado constituido por el impago de la Administración de la factura correspondiente a la prestación de un servicio. La falta de pago por la Administración supone un funcionamiento anormal, puesto que la obligación ha surgido por la inobservancia de las normas por la propia Administración. Por su parte, el daño comportado es efectivo, evaluable económicamente e individualizable, puesto que el crédito contra la Administración tiene un soporte documental, en este caso una factura, que contienen una valoración económica de los servicios prestados efectivamente, que asciende a 460.000 euros, y que ha sido objeto de reconocimiento extrajudicial de crédito.

Por lo tanto, a la vista de las razones expuestas en la Resolución en la que se declare la nulidad del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 30 de diciembre de 2010, deberá establecerse la indemnización que corresponde al interesado, que en este caso viene determinada por el importe de la factura, que asciende a 460.000 euros.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede que se declare la nulidad de pleno derecho del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2010, por el que se aprobó el reconocimiento extrajudicial de crédito para hacer frente al pago de la factura nº vvvv, en concepto de trabajos de ampliación del contrato de gestión tributaria, en los términos establecidos en el cuerpo del presente dictamen.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.