



Ayuntamiento de XXX
XXX
(Burgos)

Asunto: Contrato de servicios para la redacción de las Normas Urbanísticas municipales / Resolución.

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **5955/2019**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Constituía el objeto de la queja el abono del precio del encargo de servicios jurídicos realizado por ese Ayuntamiento con (...) para la redacción de las Normas Urbanísticas municipales.

Según la exposición de hechos de la reclamación, la tramitación jurídica de las Normas Urbanísticas Municipales de XXX se había encargado a (...) junto con el arquitecto director (...), encargo aprobado por acuerdo del Pleno de 17/04/2017.

El trabajo encomendado se llevó a cabo y las Normas Urbanísticas habían sido aprobadas inicialmente, después provisionalmente y remitidas a la Comisión Territorial de Urbanismo de Burgos para su aprobación definitiva. Esa aprobación había quedado suspendida a la espera de la subsanación de algunos defectos, lo cual se puso en conocimiento de la abogada el 10/05/2019. Después de las elecciones municipales de 19/05/2019, no recibió ninguna comunicación, ni el encargo había sido resuelto.

Señala el reclamante que por medio del correo electrónico se enviaron varias comunicaciones al Ayuntamiento:

1. En fecha 11/07/2019 se remite correo electrónico a la Secretaria informando de la necesidad de subsanar el documento de aprobación provisional e interesando del nuevo Alcalde las correspondientes instrucciones. No se obtiene respuesta.

2. En fecha 15/07/2019 se remite otro correo electrónico en el mismo sentido. El 16/07/2019 el nuevo Alcalde remite correo pidiendo la documentación de esos asuntos, a lo que se responde alegando que los expedientes administrativos están en el Ayuntamiento y que se concierte una cita para ver cómo realizar las actuaciones de subsanación de la aprobación definitiva. A ese correo no se obtiene respuesta.



Se indica finalmente que (...) presentó dos solicitudes reclamando el pago de los honorarios por los servicios prestados, con fechas 12/09/2019 y 18/11/2019 (ambas presentadas en el Registro Electrónico del Ministerio de Hacienda y Función Pública, N^{os} 190112472448 y 190116075031), ninguna de las cuales ha sido resuelta.

Iniciada la investigación oportuna, esta Procuraduría solicitó a ese Ayuntamiento información sobre la cuestión planteada.

En atención a dicha petición, ha remitido a esta Procuraduría el informe solicitado, acompañado de la documentación complementaria que en el mismo se cita.

El informe señala que *“el Pleno del Ayuntamiento, en sesión extraordinaria de 17 de abril de 2017, adoptó el siguiente acuerdo: **“8.- Aprobación de los honorarios por parte del técnico y de la abogada, para la ejecución de las Normas Urbanísticas del Ayuntamiento de XXX.- Vista la documentación presentada por ambos profesionales, se procede a la votación: se aprueba por mayoría absoluta.-”***

Y no hay más acuerdos ni resoluciones ni más documentación que la que se relaciona a continuación y se acompaña a este escrito: las facturas proforma, la hoja de encargo profesional, las facturas y los justificantes de pago.

Por tanto, **no hay contrato de servicios** propiamente dicho suscrito con (...) como letrada ni tampoco con el arquitecto director (...).”

Expone también:

*“- Igualmente, reiterando la inexistencia de contrato de servicios suscrito por el Ayuntamiento, el 06/02/2017 la entidad XXX presentó una **hoja de encargo profesional relativo al asesoramiento y soporte jurídico para la tramitación de las Normas Urbanísticas hasta su aprobación definitiva, relacionando las distintas actuaciones que comprendía, por importe de 15.000,00 € más IVA.***

*- El 07/06/2017 el Ayuntamiento efectúa el ingreso de **6.050,00 €** a la cuenta de la entidad anterior, en pago de la **factura n° 1, fechada el 24/05/2017**, correspondiente a la minuta n° 0087/2017, emitida el 18/04/2017, por los honorarios de la fase de aprobación inicial de las NUM.*

*- El 16/10/2018 el Ayuntamiento efectúa el ingreso de **6.050,00 €** a la cuenta de dicha entidad, en pago de la **factura n° 7, fechada el 19/09/2018**, correspondiente a la minuta n° 0186/2018, emitida el 19/09/2018, por los honorarios de la fase de aprobación provisional de las NUM.*



- En consecuencia, por la fase de aprobación inicial y de aprobación provisional de las Normas Urbanísticas, la sociedad XXX ha percibido del Ayuntamiento la cantidad de **12.100,00 €** (10.000,00 + 2.100,00 IVA), **restando de satisfacer, en su caso, 5.000,00 + IVA.**

- La Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de la Delegación Territorial de Burgos de la Junta de Castilla y León, en el expediente XXX, de revisión de las Normas Urbanísticas Municipal de XXX, en su sesión de XXX, acordó suspender la aprobación definitiva conforme a lo señalado en el fundamento de derecho tercero. De ese acuerdo, destacamos:

a.- El Ayuntamiento acordó la aprobación inicial el 20/02/2017.

b.- El Ayuntamiento acordó la aprobación provisional el 10/09/2018.

c.- El Servicio Territorial de Fomento emitió su informe el 16/04/2019.

d.- El fundamento de derecho tercero de ese acuerdo de la Comisión Territorial contiene una relación exhaustiva y minuciosa de observaciones, insuficiencias, defectos y deficiencias que se refiere a:

= La documentación: coherencia entre documentos; documentos de información, análisis y diagnóstico (memoria informativa, planos de información, memoria vinculante normativa, catálogo y planos de ordenación).

= La clasificación del suelo, que afecta a todos los suelos (urbano, urbanizable, prevención de riesgos, rústico [asentamiento tradicional, protección agropecuaria, protección de infraestructuras, protección cultural, protección natural, protección especial, concurrencia de categorías]).

= Determinaciones en suelo urbano consolidado.

= Determinaciones en suelo urbanizable.

= Determinaciones en suelo rústico.

= Determinaciones sobre planeamiento previo. = Dotaciones urbanísticas.

Indica también que *“Son tantas y de tal importancia y alcance las omisiones, deficiencias, imprecisiones, insuficiencias, defectos, etc., que, tal y como están técnica y jurídicamente planteadas y desarrolladas en el documento técnico sometido a aprobación definitiva, son inapropiadas e inservibles para efectuar sobre ellas las correcciones, complementos, adiciones, modificaciones, etc., que pudieran determinar*



su aprobación, primero, provisional en segunda oportunidad por el Ayuntamiento y, después, su aprobación definitiva por la Comisión Territorial. Es decir, es de todo punto inadecuado, imposible e irrealizable racional y razonablemente corregir las innumerables e importantísimas observaciones del acuerdo de 25/04/2019 de la Comisión Territorial, por lo que, en definitiva, es absolutamente necesario elaborar unas nuevas Normas Urbanísticas Municipales, comenzando desde el punto de partida de las actuales Normas Subsidiarias, para llevar a cabo una revisión total de las que deberán ser las futuras Normas Urbanísticas Municipales de XXX.

En consecuencia, la evidente realidad es que todo el trabajo y actuaciones realizadas por las entidades XXX y XXX, que han percibido, respectivamente, 51.836,00 € y 12.100,00 €, IVA incluido, han resultado indefectiblemente indebidos e inapropiados y de resultado nefasto e inútil a los fines para los que fueron contratados, deviniendo, en definitiva, en inservibles para, ni siquiera, poder efectuar sobre ellos las innumerables correcciones que la Comisión Territorial ha relacionado.

Esta situación ha llevado a este Ayuntamiento a la necesidad ineludible de tener que adoptar acuerdo plenario para volver a contratar los trabajos para la redacción de las Normas Urbanísticas Municipales desde el principio de las fases previstas, es decir, desde el Avance y demás trámites y requisitos previos e iniciales exigidos y previstos en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y en el Decreto 22/2004, de 29 de enero, que aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Por último, se pone en conocimiento de esa Institución que este Ayuntamiento está analizando la situación en que se encuentra la contratación de las sociedades referidas y los daños y perjuicios que su indebido e incorrecto desempeño de sus actuaciones ha ocasionado a este Ayuntamiento, dado que el resultado de las mismas no sólo no ha servido para nada sino que ha propiciado la necesidad de contratar a otros profesionales para la revisión de las Normas Urbanísticas municipales, partiendo del momento primigenio que se retrotrae a 2016-2017, habiendo resultado dañosa y perjudicial para el erario público municipal la actuación profesional de las entidades reseñadas”.

A la vista de lo informado, se ha considerado oportuno darle traslado de las siguientes consideraciones:

Teniendo en cuenta que la aprobación inicial de las Normas Urbanísticas tuvo lugar el 20/02/2017, con anterioridad a esa fecha debió de haberse adjudicado el contrato de servicios cuyo cumplimiento se reclama.



Por tanto el contrato debió haberse suscrito conforme a la regulación establecida en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, pues la disposición transitoria primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), establece que *los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley (09/03/2018) se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior.*

Sin embargo no consta en este caso que se tramitara ningún expediente de contratación, ni la existencia del contrato mismo, ni siquiera podría ser considerado como un contrato menor al exceder en su duración de un año. Únicamente existe una *“hoja de encargo profesional”* fechada el 6/02/2017 que no fue suscrita por el Ayuntamiento, en la cual solo aparece plasmada la firma en el apartado XXX del que forma parte la abogada que reclama del Ayuntamiento la cantidad de 6.050 € (5.000 € más IVA).

Ese documento señalaba como objeto del encargo *“el asesoramiento y soporte jurídico que sea necesario y requiera la tramitación de las Normas Urbanísticas Municipales de XXX”* y establecía que los *“citados trabajos profesionales se efectuarán en régimen de arrendamiento de servicios con arreglo a las normas deontológicas de la Abogacía se fija en la cantidad de quince mil euros (15.000 euros) más IVA”*, fijando tres momentos para el pago, *5.000 € a la fecha de aprobación inicial del documento, 5.000 € tras la aprobación provisional del documento, los 5.000 € restantes, a la fecha de la aprobación definitiva.*

Aunque el documento no fue firmado, el Pleno del Ayuntamiento de XXX acordó el 17/04/2017 *“la aprobación de los honorarios por parte del técnico y de la abogada para la ejecución de las Normas Urbanística”*. Después se presentaron para su recepción en el Ayuntamiento dos facturas, en las que consta el sello de la Corporación, siendo abonadas con fechas 7/06/2017 y 16/10/2018.

El Ayuntamiento señala que no existe ninguna relación contractual que ampare la reclamación de cantidad de la abogada, mientras que ésta afirma que los trabajos fueron realizados en un 99 %, dependiendo el 1 % restante de la actuación del Ayuntamiento que no permitió concluirlos después del cambio de la Corporación y apoya su reclamación en el cumplimiento del acuerdo del Pleno de 17/04/2017, que aprobó su abono.



Considera esta Procuraduría que efectivamente no se ha acreditado la existencia de un contrato con las formalidades exigidas por las normas de contratación. Si no existe contrato no puede fundamentarse la reclamación del pago en el cumplimiento de las obligaciones que para la Administración recogía la norma legal aplicable, el TRLCSP, ni lógicamente puede ser resuelto un contrato que no fue formalizado con arreglo a las normas de contratación del sector público.

A partir de la información remitida se ha de llegar a la conclusión de que se prestaron unos servicios por la letrada en virtud de un encargo realizado por el Ayuntamiento al margen de la legislación de contratos del sector público, realizando actuaciones que desembocaron en la aprobación inicial y provisional de las Normas Urbanísticas y que fueron remunerados mediante el abono de dos facturas presentadas al cobro, sin que el Ayuntamiento haya realizado ninguna objeción a ese abono; o, al menos, no se nos ha informado de ello.

Queda por determinar si la prestación de servicios continuó en base a dicho encargo y se realizaron otros trabajos encaminados a lograr la aprobación definitiva de las Normas Urbanísticas; lo que sí consta es la reclamación del pago de la cantidad pendiente de abono, conforme al encargo efectuado, por parte de la abogada, con fechas 12/09/2019 y 18/11/2019 (ambas presentadas en el Registro Electrónico del Ministerio de Hacienda y Función Pública, N^{os} 190112472448 y 190116075031), ninguna de las cuales ha sido resuelta expresamente, existiendo un derecho de los administrados a que la Administración resuelva todas las reclamaciones que interpongan frente a la misma, con independencia del sentido que haya de tener la resolución.

Resolución expresa que en este caso también es debida por parte del Ayuntamiento a partir de la doble reclamación realizada por parte de la interesada, para lo cual esta Procuraduría considera que, al no constar la existencia de un contrato, podría tenerse en cuenta la doctrina del enriquecimiento injusto de la Administración, sobre cuya apreciación la jurisprudencia viene exigiendo la concurrencia de determinados requisitos, sin que esta Procuraduría disponga de datos suficientes para considerar o no la procedencia del abono de la cantidad reclamada, dado que las prestaciones de contenido jurídico realizadas sobre la base de un encargo fueron efectuadas por un despacho de abogados sin haberse tramitado, resuelto y formalizado el correspondiente contrato, como exigía la normativa de contratos del sector público.

En todo caso, conviene recordar que la jurisprudencia, en el ámbito de la contratación administrativa, viene aplicando la doctrina del enriquecimiento injusto, extraída del ámbito civil (SSTS de 18 de julio de 2003, 10 de noviembre de 2004, 20 de julio de 2005 y 2 de octubre de 2006), en aquellos supuestos en los que un particular realiza actuaciones en beneficio de un interés general cuya atención corresponde a una



Administración pública; siendo el núcleo esencial de dicha doctrina el propósito de evitar que se produzca un injustificado desequilibrio patrimonial en perjuicio de ese particular, para lo cual se exige que el desequilibrio ha de estar constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de realizar dichas prestaciones.

En virtud de lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

- Debe resolver las reclamaciones interpuestas con fechas 12/09/2019 y 18/11/2019 (ambas presentadas en el Registro Electrónico del Ministerio de Hacienda y Función Pública, N^{os} 190112472448 y 190116075031), relativas al pago por los servicios de asesoramiento jurídico para la aprobación de las Normas Urbanísticas municipales, notificando al interesado la resolución que corresponda.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López