



Ayuntamiento de XXX
XXX
(León)

Asunto: Ejecución del presupuesto del ejercicio 2019 / 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 **4847/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Dicho expediente cuestionaba el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla del gasto en la ejecución del presupuesto del ejercicio 2019, habiendo además aprobado un reconocimiento extrajudicial de créditos en el año siguiente.

En fecha 01/06/2020 por Decreto de la Alcaldía se había aprobado el reconocimiento extrajudicial de crédito de 113 gastos de 2019, ratificado por el Pleno el 27/06/2020. Consideraba el autor de la reclamación que los reconocimientos extrajudiciales de deuda son actos nulos de pleno derecho al proceder de gastos sin respaldo presupuestario y manifestaba las *“consecuencias desfavorables de estos gastos, sin respaldo presupuestario, para la hacienda pública de un municipio que no llega a 500 vecinos, en el que las cuentas del año 2019 finalizaron con una deuda de 90 mil euros”*.

Iniciada la investigación oportuna, se recabó información sobre las cuestiones planteadas.

El informe del Ayuntamiento reconoce que *“el presupuesto del ejercicio 2019 incumple la regla de gasto e incide en inestabilidad presupuestaria. La liquidación del presupuesto fue aprobada con fecha 18/03/2020 y enviada al MINHAP con fecha 29/03/2020 XXX para su fiscalización y cumplir así con lo establecido en el art. 191 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y Orden HAP 2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”*.

Indica que el Plan económico financiero fue aprobado por el Pleno del Ayuntamiento con fecha 27/06/2020, *“en esa misma fecha se aprobó el Reconocimiento*



Extrajudicial de Crédito para pagar a los proveedores pendientes del ejercicio 2019 y a fecha 31 de diciembre de 2020 todas las facturas incluidas en el mismo han sido pagadas, no teniendo ningún proveedor pendiente de pago”.

No se ha enviado el expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos, ni el plan de ajuste. Tan solo se tiene conocimiento del Decreto de la Alcaldía de 01/06/2020 ratificado por el Pleno el 27/06/2020 que aprobó el reconocimiento de crédito para el abono de 113 gastos. De la descripción del objeto de cada uno se deduce que responden a diversos suministros, servicios y, en un caso, al otorgamiento de subvenciones (fiestas de los pueblos 2019); todas las facturas fueron presentadas en el año 2019, según la fecha que figura en esa relación, ninguna mención se recoge sobre la causa concreta por la cual fue incluida en el acuerdo de reconocimiento extrajudicial, salvo una mención genérica del acuerdo que indica que se trata de *“autorizar y disponer el gasto y reconocer o liquidar las obligaciones a los sujetos por los conceptos e importes”*.

El artículo 163 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), define el ámbito temporal del ejercicio presupuestario que coincide con el año natural, el presupuesto constituye la expresión de las obligaciones que como máximo puede reconocer la entidad en ese año, por eso al presupuesto han de imputarse las obligaciones reconocidas durante el ejercicio.

El artículo 176 TRLHL recoge el principio de temporalidad de los créditos, lo que implica que con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo puedan 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 algunas excepciones: la liquidación de atrasos a favor del personal y las derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores.

El reconocimiento extrajudicial de crédito se utiliza generalmente como instrumento que posibilita la aplicación al presupuesto de obligaciones derivadas de compromisos de gastos de ejercicios anteriores que no han sido debidamente adquiridos. Aunque no existe una normativa reguladora de esta figura, se refieren a ellos los artículos 26.2 y 60.2 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, de los que resulta que constituyen otra excepción al principio de temporalidad de los créditos:

El artículo 26.2 señala que se podrán imputar a los créditos del presupuesto vigente *“las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores a que se refiere el artículo 60.2 del presente Real Decreto”*.



Y, a su vez, el artículo 60.2 indica que *“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”*.

También se menciona en el artículo 23 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de de Régimen Local (TRLRL), que se atribuye al Pleno la competencia para el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria.

El reconocimiento extrajudicial de créditos es un mecanismo que permite la imputación al presupuesto en vigor de obligaciones que en origen fueron indebidamente comprometidas en un ejercicio anterior, esos compromisos constituyen un supuesto de nulidad de pleno derecho porque no existía consignación presupuestaria para asumirlos, con independencia de lo cual debe la Administración abonar las prestaciones que un tercero realizó a su favor, en virtud del principio de prohibición del enriquecimiento injusto.

Así se refleja por la Audiencia de Cuentas de Canarias en el informe de fiscalización del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito 1/2009: *“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 a que esta práctica vulnera el principio general presupuestario respecto al carácter limitativo de los créditos para gastos”*. Y en cuanto a la mecánica del reconocimiento extrajudicial, señala que *“en orden a la posibilidad de aplicar a los estados de gastos del presente ejercicio gastos materiales de esta naturaleza procedentes de ejercicios anteriores, si así fuera el caso, resulta posible al amparo de las ya citadas previsiones de los artículos 26.c) y 60.2 RD 500/1990, que vienen a excepcionar el principio de anualidad presupuestaria del artículo 176.1 TRLHL”*.

En el caso que examinamos según el acta de la sesión de 27/06/2020 el Pleno aprobó:

- *“Expediente 124/2020. APROBAR SI PROCEDE, EL RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CREDITO”*

“El señor Alcalde, (...), comenta en 2019 quedaron unas series de facturas sin pagar y en este expediente lo que se pretende es aprobar los pagos.



Se somete a votación. APROBÁNDOSE por unanimidad de los cuatro concejales presentes (4 concejales XXX) los siguientes acuerdos:

PRIMERO. Ratificar la aprobación realizada por Decreto de alcaldía en virtud del artículo 21.1.m de la LRBRL en relación al Reconocimiento extrajudicial de Crédito en las correspondientes partidas del actual presupuesto prorrogado para 2020.

SEGUNDO.- Autorizar y disponer gasto, y reconocer o liquidar las obligaciones, a los sujetos, por los conceptos e importes.

- “Expediente 37/2020. APROBACIÓN, SI PROCEDE DEL PLAN ECONÓMICO Y FINANCIERO”:

“El señor Alcalde, (...), comenta que debido a que en 2019 no se cumplió la regla de gasto, tiene la obligación según la ley actual a proceder en dos años a tener más ingresos que gastos, en este año 2020 se harán una serie de ahorros. Se somete a votación, APROBÁNDOSE por unanimidad de los cuatro concejales presentes (4 concejales CRA) los siguientes acuerdos: PRIMERO. - Ratificar las medidas indicadas en el documento firmado por el Alcalde como medidas a realizar en el Plan económico financiero”.

Ya se ha indicado que el reconocimiento opera únicamente en el ámbito de la legalidad presupuestaria siendo su objetivo autorizar la imputación presupuestaria de un gasto que se asumió sin crédito. Sin embargo, no puede dejarse a un lado que esos gastos fueron indebidamente adquiridos, bien por la incompetencia del órgano para acordarlos, bien por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o por no existir consignación presupuestaria adecuada y suficiente para adquirir el gasto, todo lo cual no impide que la Administración reconozca extrajudicialmente la deuda frente a un tercero que ha realizado una prestación.

En algunos casos los Tribunales han entendido que supondría una desproporción subordinar el pago a los proveedores al previo procedimiento de la revisión de oficio y han aceptado las situaciones de enriquecimiento injusto como fuente de obligaciones a reconocer por los Ayuntamientos. (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de junio de 2020).

Pese a ello no puede obviarse que debe constituir un mecanismo excepcional para dar solución a casos concretos, no como un medio habitual para legalizar situaciones en las que el Ayuntamiento asumió un gasto sin crédito presupuestario.

La sentencia de la Audiencia Nacional de 17/01/2020 (con cita de la anterior de 12/09/2018) recuerda las diversas cuestiones que plantea la contratación irregular “la omisión de trámites en los expedientes de contratación da lugar a infracciones del



ordenamiento jurídico de diferente entidad, desde la total y absoluta omisión de expediente contractual, supuesto de nulidad de pleno derecho (artículo 62 Ley 30/92, actual artículo 47 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), hasta la omisión de algún trámite que, aun tratándose de informes preceptivos, pudieran considerarse como anulables (artículo 63 Ley 30/92, artículo 68 Ley 39/2015). A dichos preceptos remiten los artículos 32 y 33 del TRLCSP como causas que determinan la invalidez de los contratos administrativos.

Sólo los actos anulables son convalidables (artículo 67 Ley 30/92, y artículo 52 Ley 39/2015), no así los actos nulos de pleno derecho en los que sólo cabe la revisión de oficio para declarar su nulidad radical.

Por ello, cuando hay una contratación irregular, hay que diferenciar varios planos:

a) la cuestión relativa al abono al contratista de las prestaciones realizadas, bien como responsabilidad extracontractual o contractual o por reconocimiento extrajudicial de créditos en evitación de un enriquecimiento injusto;

b) la revisión de oficio del acto nulo o anulable, en su caso, conforme a los artículos 102 y 103 de la Ley 30/92 (106 y 107 de la Ley 39/2015), en relación a los arts. 28, 32.a) y c) y 34 del TRLCSP;

c) la exigencia de responsabilidades disciplinarias al titular del órgano o funcionario responsable que ha procedido a la contratación irregular conforme a los artículos 34 y Disposición adicional decimonovena del TRLCSP, en relación al artículo al artículo 145 de la Ley 30/92 (36 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público) y artículos 175 y 176 de la Ley General Presupuestaria;

d) la exigencia de responsabilidad por el incumplimiento del expediente de gestión económico-financiero, conforme al artículo 28 c) o d) y siguientes de la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno".

La misma sentencia señala también que "con carácter general, la convalidación de gastos debe considerarse como un procedimiento excepcional, dirigido a la compensación a que hubiere lugar en caso de obligaciones de pago comprometidas, a efectos de abonar las prestaciones realizadas tanto para evitar una reclamación de responsabilidad patrimonial, como para corregir el enriquecimiento injusto que, en otro caso se produciría, pues el enriquecimiento sin causa es fuente de las obligaciones"



En esta idea insiste la Resolución de 18 de mayo de 2021 (BOE 231, de 27/09/2021) aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones de las Cortes Generales con el Tribunal de Cuentas a la vista del Informe de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018, que acuerda asumir el contenido del Informe e instar a las entidades locales a seguir sus recomendaciones. Entre esas recomendaciones que se dirigen a las entidades locales se incluye la referida al procedimiento de tramitación de estos expedientes, que debería incluir al menos:

a) La designación del Pleno como órgano competente para su aprobación (...).

b) La necesidad de que, en la tramitación del procedimiento, el órgano gestor deba aportar un informe sobre las causas que han generado el reconocimiento extrajudicial de créditos, el servicio jurídico de la entidad se pronuncie sobre la procedencia de instar la revisión de oficio y la intervención local emita un informe de acuerdo con las previsiones del artículo 28.2 e) del Real Decreto 424/2017.

c) El informe del interventor, al apreciar la posibilidad y conveniencia de la revisión de oficio de los actos dictados con infracción del ordenamiento a que se refiere el artículo 28.2.e) del Real Decreto 424/2017, atendiendo al artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, deberá valorar la aplicación del principio de enriquecimiento sin causa, además de otras circunstancias como pudiera ser su carácter recurrente o el perjuicio del interés público derivado de la suspensión inmediata del servicio.

La misma resolución recomienda *“hacer un uso excepcional de la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito, evitando un uso generalizado o descontrolado que conlleve el incumplimiento de la normativa presupuestaria y contable reflejo de una gestión poco eficaz o poco transparente”*.

En nuestro caso, el Pleno aprobó el 27/06/2020 el reconocimiento de extrajudicial de 113 gastos, sin que consten, como ha quedado expuesto, las causas concretas por las cuales cada uno de esos gastos se comprometió indebidamente, ni parece que constituya un supuesto excepcional. Es más, antes de su aprobación el informe de Secretaría de 20/01/2020 había advertido que la ejecución del presupuesto *“según la información obtenida a fecha 24/09/2019 ya ha superado los límites de la regla de gasto y límite de gasto no financiero en aproximadamente 22.858, 80 € a los que hay que añadir todas las facturas y nóminas hasta 31 de diciembre de 2019”*.



La liquidación del presupuesto aprobada según su informe el 28/03/2020 arrojaba un resultado presupuestario ajustado negativo de -90.649 €, diferencia entre los derechos reconocidos netos 397.053, 96 € y las obligaciones reconocidas netas 487.703, 36 €.

En todo caso, debería ese Ayuntamiento identificar las causas que originaron recurrentemente la aplicación del reconocimiento extrajudicial de créditos en el ejercicio 2020 para imputar al presupuesto de ese ejercicio 113 gastos del año anterior y cuáles fueron los actos o contratos en los que concurrieron causas de nulidad, al objeto de que puedan adoptarse las medidas precisas para no reiterar esa situación y, en su caso, se evalúe el inicio de los procedimientos de revisión de oficio correspondientes y la exigencia de las responsabilidades que pudieran derivarse de dichos incumplimientos.

En virtud de todo 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**:

- Considere esa Corporación la conveniencia de evaluar las causas que han generado el reconocimiento extrajudicial de créditos aprobado por el Pleno con fecha 27/06/2020 y, previo informe de la Secretaría-intervención, se pronuncie el Pleno sobre la necesidad y procedencia de instar la revisión de oficio de los actos o contratos afectados de un vicio de nulidad.

- En lo sucesivo considere la conveniencia de acudir al reconocimiento extrajudicial de créditos como mecanismo excepcional para legalizar presupuestariamente la imputación de un gasto que se asumió indebidamente y ajustar la tramitación del procedimiento a las indicaciones formuladas en la Resolución de 18 de mayo de 2021 aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones de las Cortes Generales con el Tribunal de Cuentas a la vista del Informe de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018 (BOE 231, de 27/09/2021).

- Valore la posibilidad de establecer los procedimientos necesarios para que se haga efectiva la exigencia de las posibles responsabilidades derivadas de los incumplimientos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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