



Excmo. Ayuntamiento de XXX  
Ilmo. Sr. Alcalde  
XXX  
(León)

**Asunto: Consignación presupuestaria para ejecución de obras municipales / Resolución.**

Ilmo. Sr.:

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 **2830/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El motivo de la queja era la falta de consignación de los créditos necesarios para atender las obligaciones derivadas de las obras de instalación de un desacelerador en la carretera XXX y la reparación del aseo en el edificio de las escuelas, habiéndose realizado en el periodo de vigencia del presupuesto prorrogado de 2020.

La reclamación exponía que, con fecha XXX, el Pleno había aprobado inicialmente el presupuesto de 2021 que incluía las siguientes partidas:

XXX Reductores velocidad vehículos: XXX €.

XXX Aseo para escuela municipal: XXX €.

Señalaba también que la instalación de reductores de velocidad ya estaba hecha a principios del mes de marzo de 2021 y las obras del aseo en la escuela se estaban realizando en esa fecha, por lo tanto se iniciaron durante la vigencia del presupuesto prorrogado de 2020, sin que existiera consignación presupuestaria para su financiación.

Iniciada la investigación oportuna, esta Defensoría solicitó del Ayuntamiento información sobre la cuestión planteada.

El informe remitido señalaba lo siguiente:

«Obras para escuela municipal de XXX.»



*El Ayuntamiento de XXX siguiendo las directrices y las indicaciones de la Dirección de Educación de la Junta de Castilla y León y el C.R.A. de XXX, XXX, se vio en la necesidad de ejecutar con urgencia un aseo dentro de las instalaciones del colegio rural.*

*Dicha urgencia venía dada por la situación de pandemia en la que nos encontrábamos, siendo necesario ejecutar las obras de un nuevo aseo, antes de que se reanudaran las clases después del periodo vacacional de semana santa.*

*Se trataba de paliar la existencia de un único aseo, de diferenciar en su uso a profesores y alumnos, como marcaban las instrucciones recibidas por el Ayuntamiento por la normativa Covid.*

*A fin de dar cumplimiento a lo anteriormente mencionado, el Ayuntamiento contrató con carácter de urgencia las obras referenciadas por el procedimiento de contrato menor previsto en el artículo 118 de la Ley de Contratos del Sector Público, ordenando igualmente que dicha inversión se incluyera en la aprobación inicial del presupuesto aprobado con fecha XXX de XXX de 2021.*

*Una vez finalizadas las obras el contrato se formalizó con la incorporación de la factura al expediente, aprobándose las obras con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del presupuesto 2021 que entró en vigor con fecha XXX de XXX de 2021 una vez publicado su resumen por capítulos en el BOP de fecha XXX de XXX de 2021.*

*La obra tenía reconocida subvención por parte de la Diputación Provincial de León dentro del Plan de convocatoria de reparación y mejora de centros escolares para el 2021, cuyo anexo de justificación de las obras realizadas fue remitido a la misma dentro de plazo.*

*La cuantía de la obra ascendió al importe de XXX €, fue aprobada la factura con fecha XXX en Junta de Gobierno Local y pagada con fecha XXX, efectuándose los correspondientes apuntes contables.*

*Es cierto que las obras pudieran empezarse antes de que el presupuesto para el ejercicio 2021, aprobado inicialmente con fecha XXX de XXX de 2021, hubiera entrado en vigor, debido a la necesidad de su ejecución con carácter urgente para que el aseo, siguiendo las indicaciones recibidas, por educación estuviese finalizado y operativo antes del retorno de los niños del periodo vacacional.*

*No obstante, en el Presupuesto, y a efectos de que este fuera lo más detallado posible y aportara la mayor claridad posible en cuanto a las inversiones a realizar, se detalla en una partida específica la ejecución del aseo en concreto en la partida XXX "Aseo escuela municipal" con un importe de gasto de XXX €.*



*Como se apuntó anteriormente las obras ejecutadas fueron pagadas y ejecutadas con el presupuesto ya en vigor y con cargo a la correspondiente partida presupuestaria.*

*Se adjunta el anexo remitido a la Diputación para justificar la subvención concedida donde se pone de manifiesto las afirmaciones efectuadas.*

*Obras reductores de velocidad vehículo; en travesías del municipio*

*El Ayuntamiento dentro de su ámbito competencial que le atribuye los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985 de 2 de abril, y recogiendo un deseo manifestado en varias ocasiones por los vecinos del municipio, encargó una memoria técnica para la realización de obras de implantación de reductores de velocidad de vehículos en la travesía tanto de XXX como de XXX.*

*La memoria de las obras ascendía a la cantidad de XXX € y en parte está financiado por el Plan de remanentes 2020, de la Diputación (aplicación de las bajas producidas en la contratación de obras incluidas en los Planes Provinciales del 2020).*

*Una vez elaborada la memoria se solicitó autorización a la Excm. Diputación para una posterior ejecución de las obras, al ser ésta el organismo titular de las carreteras XXX y XXX.*

*Dicha inversión se tenía previsto, como así fue, recogerla de forma explícita en los presupuestos para el 2021.*

*Por parte del concejal de obras, a pesar de que por su cuantía estaríamos ante un contrato menor de obras, y a fin de favorecer la concurrencia competitiva, y en aras del interés público del Ayuntamiento, se solicitaron ofertas a varias empresas.*

*Las empresas consultadas ofertaron un precio superior al de la memoria. Solamente una de ellas, se comprometió a realizar las obras por el precio indicado en la misma, si estas se ejecutaban de forma inmediata. Se motivaba esta urgencia, porque estaban realizando obras de asfaltado en la carretera XXX, localidades muy cercanas a XXX.*

*En el caso de que las obras se ejecutaran en fecha posterior, el precio se incrementaría notablemente, debido a que sería necesario desplazar nuevamente la maquinaria necesaria, hasta el centro de trabajo.*

*Por todo lo cual el Ayuntamiento, con un criterio de eficiencia económica, ordenó el comienzo de las obras descritas en la memoria técnica.*

*Es verdad que cuando se aprobó inicialmente el presupuesto las obras en cuestión acababan de comenzar, pero no estaban finalizadas ni mucho menos.*



*Las obras fueron incluidas detalladamente en la partida correspondiente de inversiones, concretamente en la XXX “Reductores de velocidad vehículos”, aprobándose las mismas y la factura correspondiente que se incorporó al expediente con el presupuesto plenamente en vigor.*

*Las motivaciones anteriores, y la urgencia en la toma de decisión motivan que las obras en los casos comentados pudieran iniciarse, sin que el presupuesto municipal estuviera en vigor, y solamente inicialmente aprobado.*

*El Ayuntamiento en todo momento ha actuado de buena fe, no ha sido intención su eludir ningún trámite administrativo en la contratación de las obras, sino son las razones de urgencia comentadas, unas veces impuestas educación de la Junta de Castilla y León, y otra por el interés público y eficiencia económica, las que motivaron la actuación descrita.*

*Y prueba de ello, es que las inversiones estaban ya detalladas en el presupuesto inicialmente aprobado con fecha XXX, que devino en definitivo sin nuevo acuerdo del Pleno al no presentarse reclamaciones contra el mismo, por parte de posibles interesados.*

*Las obras una vez finalizadas, con el presupuesto en vigor, fueron certificadas, aprobado el gasto, incorporada la correspondiente factura al expediente y pagada con total régimen de transparencia tanto para concejales como para los vecinos del municipio, que en todo momento han podido consultar las actuaciones realizadas.*

*Junto a este informe se adjunta la siguiente documentación:*

*- Presupuesto municipal para el ejercicio 2021, en el que se especifican en partidas diferenciadas las inversiones referenciadas.*

*- Copia de la publicación de la aprobación inicial y definitiva del presupuesto 2021 efectuada en el BOP.*

*- Anexos de las obras una vez ejecutadas aprobadas y pagadas remitido a la Excm. Diputación al objeto de justificar las subvenciones concedidas.*

*- Documentos contables en los que se recoge la fecha del cargo con cargo las correspondientes partidas presupuestarias».*

La existencia de una partida presupuestaria que ampare la realización de un contrato público constituye un presupuesto esencial del mismo, así se deduce 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, que incluye en el contenido



mínimo del contrato el crédito presupuestario (artículo 35) y entre las causas de nulidad de los contratos (artículo 39.2) se halla “*La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia*”.

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, y 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.

Reconoce el informe que la ejecución de las obras comenzó en el año 2021 sin que existiera previsión en el presupuesto vigente, puesto que se realizaron antes de aprobarse el presupuesto de 2021. El presupuesto que estuvo vigente hasta el XXX fue el presupuesto prorrogado de 2020, en el que no había consignación presupuestaria para esas inversiones. El hecho de que estuvieran previstas en el proyecto de presupuesto de 2021 aprobado inicialmente el XXX no permite considerar que existiera ese crédito, pues la entrada en vigor tuvo lugar después de haber comenzado la ejecución material de las obras.

Aunque no aporta la copia de las facturas, sí ha enviado la documentación aportada para justificar las subvenciones concedidas por la Diputación Provincial de León, que refleja que fueron emitidas el XXX (aseo en escuela municipal) y XXX (obra de implantación de reductores de velocidad en travesía), ambos gastos aprobados por la Alcaldía el XXX y liquidados el XXX.

Por tanto en el momento en que comenzó a tramitarse el expediente de contratación y a ejecutarse la obra no existía consignación presupuestaria para su abono.

El informe señala que ambos contratos fueron considerados contratos menores atendiendo a su cuantía (XXX € y XXX €) e invoca la urgencia en llevar a cabo tales obras para justificar que hubiera ordenado su ejecución sin existir consignación presupuestaria; en un caso para atender necesidades de protección de la salud impuestas



por el Covid-19 (aseo en el centro municipal), en el otro (instalación de reductores de velocidad) para obtener un mejor precio del adjudicatario que estaba realizando una obra en una carretera próxima *“sería necesario desplazar nuevamente la maquinaria necesaria hasta el centro de trabajo”* por lo cual *“el Ayuntamiento con un criterio de eficiencia económica ordenó el comienzo de las obras descritas en la memoria técnica”*.

El artículo 118 de la Ley 9/2017 se refiere al expediente de los contratos menores, exigiendo la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales previstos en el mismo, aunque excluye la obligación de emitir esos informes en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 €. No acredita que tales informes fueran emitidos, y tampoco, como se ha indicado, que existiera crédito para atender su abono.

El contrato menor es ya lo suficientemente ágil para atender la contratación de prestaciones con rapidez, aun así exige unas formalidades mínimas que también pueden evitarse en el caso de tratarse de una situación de emergencia.

Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, puede acudir al régimen excepcional de la tramitación de emergencia previsto en el artículo 120 de la Ley 9/2017.

En el procedimiento de emergencia la necesidad de actuar de manera inmediata es la que justifica la ausencia de los trámites formales y ordinarios que exige cualquier expediente de contratación, incluso las formalidades del contrato menor.

El órgano de contratación puede en esos casos acudir incluso a la contratación verbal y ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el evento producido, sin sujeción a los requisitos formales establecidos en la Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente.

Para acudir a esta tramitación de emergencia el órgano de contratación ha de ofrecer una justificación razonada y sólida que demuestre que no ha hecho un uso inadecuado de esta fórmula legal, por ello es necesaria la exposición razonada de los motivos por los cuales no es posible resolver la situación mediante los procedimientos de contratación correspondientes.

Los contratos de emergencia para adoptar medidas inmediatas para hacer frente consecuencia del Covid-19 encuentran un tipo de justificación que ha tenido como base jurídica la declaración generalizada de emergencia en el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al



impacto económico del Covid-19 (Derogado por Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo), y aun así la justificación la decisión adoptada debía quedar acreditada en el expediente.

El informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el informe 20/2003, de 20 de junio, señala que la tramitación de emergencia *“es un régimen excepcional caracterizado por la dispensa de tramitar expediente”*, ha de limitarse *“a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia”* y recuerda el informe anterior 74/1979, de 5 de octubre, en el que después de razonar sobre la posibilidad de utilizar esa tramitación en la contratación directa de obras urgentes, concluye que *“las potestades excepcionales habilitadas por el artículo 27 de la Ley de Contratos del Estado son de carácter circunstancial, deben emplearse en situaciones de grave peligro inminente, solo autorizan la realización de obras indispensables para aliviar o evitar los daños previsibles, no altera las normas ordinarias de competencia (...)”* añadiendo que *“las obras que no merezcan el calificativo de indispensables han de ser contratadas con estricto respeto de las disposiciones de la Ley de Contratos del Estado”*.

En nuestro caso la cuestión que se plantea es si la entidad local podía comenzar la ejecución de esas concretas obras antes de aprobar el presupuesto del ejercicio al que pretendía imputar las facturas, por haber ordenado su ejecución por razones de emergencia.

Las razones expresadas en su informe no pueden ser consideradas como una situación de emergencia. En el caso de la ejecución de la obra de un aseo en la escuela no aporta ningún dato del cual se deduzca que no cabía esperar a que el presupuesto estuviera aprobado y de ese modo existiera consignación presupuestaria, ni la obra pretendía dar respuesta a un acontecimiento imprevisible y ajeno al Ayuntamiento, cuando había obtenido una subvención para realizarla al amparo de la convocatoria para la reparación, conservación y mejora de centros escolares del medio rural XXX (publicada en el BOP XXX, XXX). En cuanto a la anticipación de la ejecución de la obra de instalación de señalización vial antes de existir crédito habilitado en el presupuesto para evitar un hipotético incremento final del precio no constituye ningún supuesto de emergencia que justifique la falta de crédito, ni puede calificarse como una situación imprevista que requiriera una actuación inmediata, ya que igualmente el Ayuntamiento había obtenido una subvención para financiarla con base en la convocatoria para el Plan provincial de cooperación municipal XXX.

Más bien parece que las circunstancias que determinaron que no hubiera crédito habilitado vinieron determinadas por no haber aprobado el presupuesto antes de iniciar el expediente de contratación, estando vigente uno prorrogado que no contemplaba dichos créditos, siendo preciso justificar en el expediente de la subvención la realización de las



obras dentro de un plazo, puesto que ambas se financiaron mediante las ayudas concedidas por la entidad provincial.

El recurso a la tramitación de emergencia no puede responder a la falta de programación o planificación previa de la Administración, principio establecido en el artículo 28.4 de la Ley 9/2017, sino a la concurrencia de alguna de las circunstancias contempladas en el artículo 120 de la Ley 9/2017 que, en todo caso, ha de quedar acreditada en el expediente.

También parece oportuno señalar que la disposición adicional 3º de la Ley 9/2017 permite a las entidades locales tramitar anticipadamente los contratos cuya ejecución material haya de comenzar en el ejercicio siguiente o aquellos cuya financiación dependa de un préstamo, un crédito o una subvención solicitada a otra entidad pública o privada, sometiendo la adjudicación a la condición suspensiva de la efectiva consolidación de los recursos que han de financiar el contrato correspondiente.

El informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 19/2019, en respuesta a la consulta de un Ayuntamiento sobre la posibilidad de tramitar expedientes de contratación por una entidad local con sus presupuestos prorrogados sin contar con previsión presupuestaria, señala *“en todos los casos que amparan la tramitación anticipada del contrato la justificación estriba en una circunstancia excepcional que ampara la existencia de una singularidad en el expediente de contratación”* y entiende además que *“tal norma solo se aplica en los contratos cuya ejecución material haya de comenzar en el ejercicio siguiente y en los limitados supuestos que contempla”*. Entre ellos *“no está incluida la existencia de una prórroga presupuestaria o la voluntad de acometer inversiones no previstas en los presupuestos prorrogados”*.

Aun cuando no fue correcto ejecutar las obras antes de haberse aprobado definitivamente el presupuesto del ejercicio, por tanto sin habilitación del crédito suficiente para su abono, después pudo ordenarse el pago con cargo a ese presupuesto que fue definitivamente aprobado y publicado en el BOP, sin que se tenga conocimiento de ninguna otra incidencia. Aun siendo nulos tales contratos, han de ser tenidas en consideración las circunstancias del caso y los derechos de terceros, los contratistas, que en todo caso habrían de percibir el precio de lo realmente ejecutado para evitar un enriquecimiento injusto de la Administración.

Sin perjuicio de lo cual, 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:**



- Se recuerda el deber legal de iniciar y tramitar los expedientes de contratación cuando exista crédito adecuado y suficiente para el abono del precio en el presupuesto municipal vigente, a excepción de los supuestos de emergencia.

- La tramitación de emergencia de los contratos públicos exige la concurrencia de los requisitos contemplados en el artículo 120 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.

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