



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

Asunto: Facturas / 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 **4242/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Dicho expediente se refería a la demora en el pago de dos facturas emitidas por la empresa XXX, correspondientes a dos suministros realizados a ese Ayuntamiento:

F-19134 con fecha en FACE de XXX por un importe de 425,92 € por suministro y plantación de 2 árboles tilo.

F-20036 con fecha en FACE de XXX por un importe de 250,47 € por suministro e instalación sobre suelo duro de puerta de chapa en parque infantil.

El reclamante exponía que en agosto de 2019 y marzo de 2020 la empresa había concertado con el Ayuntamiento un contrato menor de suministro y plantación de dos árboles tilo y suministro e instalación de puerta en valla de parque infantil (que no estaba incluida en el presupuesto original y quisieron añadir a posteriori de la realización y emisión de la factura por la realización de dicho parque), y en consecuencia de adjudicación directa. Una vez realizadas las prestaciones y transcurrido un mes desde la presentación de las facturas, no se había procedido a su abono.

Con fecha 24/09/2020 la representación de la empresa había solicitado el pago de las cantidades y los correspondientes intereses de demora *“desde el XXX de la factura F-19134 y fecha XXX de la factura F-20036”*.

Admitida a trámite la queja, esta Defensoría solicitó información del Ayuntamiento sobre la cuestión planteada.

El informe remitido señalaba *“que las facturas no han sido abonadas porque no fueron reconocidas en su día, al entender que no resultaban procedentes por cuanto, en*



el caso de los árboles, en ningún momento se convino que fueran facturados, asumiendo que correrían a cargo del contratista, y con respecto a la puerta, se supuso por mera lógica que estaba incluida en la valla perimetral”.

No discute el Ayuntamiento la realización de ambas prestaciones por parte de la empresa, ni la anuencia sobre las mismas, sino que deba abonar al contratista los gastos plasmados en las facturas que emitió una vez ejecutadas, alegando, en un caso, no haber convenido que tales gastos fueran facturados y, en otro, haber supuesto que su realización estaba incluida en el contrato.

Esta Institución no tiene a la vista el contrato primitivo, si bien de la información remitida cabe deducir que las prestaciones cuyo abono se discute no estaban expresamente incluidas en aquél, pues no cabe presumir esa inclusión cuando no ha aportado prueba alguna de que así fuera. Entender otra cosa sería tanto como admitir que puede unilateralmente la Administración exigir al contratista más obligaciones que las plasmadas expresamente en el contrato, sin seguir ninguna formalidad y sin contraprestación alguna.

Precisamente aceptando que dichos trabajos no estuviesen comprendidos en el objeto del primitivo contrato, el consentimiento de la Administración sobre su ejecución dotaba de apariencia a esa relación jurídica convenida -aunque fuese tácitamente- generando la confianza legítima en la otra parte, el contratista, de que los gastos iban a ser abonados.

En realidad el problema que se plantea es determinar si se ha producido un enriquecimiento sin causa del Ayuntamiento que, habiendo recibido las prestaciones debidamente ejecutadas y beneficiándose de las mismas, sin embargo no habría abonado nada a cambio, frustrando las legítimas expectativas del contratista de obtener una contraprestación.

La jurisprudencia desde antiguo ha declarado que el exceso en la ejecución de obra, efectivamente realizada y entregada a la Administración, como consecuencia de actos de la propia Administración o de la dirección facultativa, produce un enriquecimiento para la Administración y un consiguiente empobrecimiento para la empresa contratista, que impone a aquélla la obligación de pagar el coste de dichas obras, en virtud de la doctrina del enriquecimiento injusto aplicable a los contratos administrativos, como corrección al principio de inalterabilidad. (STS 20/12/1983, 24/01/1984, 26/02/1999 y 9/10/2000).

Esa doctrina reconoce que la obligación de pago derivada del contrato por parte de la Administración implica también la de abonar aquellas obras que tengan carácter accesorio o complementario, no incluidas en el proyecto, pero ejecutadas durante el curso



de las obras principales, si se hubiera estimado conveniente su ejecución, lo cual es aplicable al supuesto de servicios prestados a la Administración, como es el caso.

También es doctrina admitida pacíficamente por la jurisprudencia (STS de 26/02/1991, 28/01/2000, 16/10/2000 y 23/04/2002) que aunque nos hallemos ante un contrato administrativo nulo de pleno derecho o incluso aunque se produzca la total inexistencia de contrato, incluso en su apariencia más burda, basta para que surja la obligación de indemnizar al particular con que se produzca un enriquecimiento de la Administración y un correlativo empobrecimiento del particular que realiza para aquélla la obra o le presta el servicio.

En algunos supuestos de que ha conocido, el Tribunal Supremo ha puesto también de manifiesto que el exceso o la realización de obra que se haga o el servicio que se preste, para que sea abonado al contratista, no debe ser imputable exclusivamente a su voluntad, sino que ha de obedecer a órdenes de la Administración.

El núcleo esencial del enriquecimiento injusto está, pues, representado por el propósito de evitar que se produzca un injustificado desequilibrio patrimonial en perjuicio del particular, dado que, como argumentan las STS de 30/06/2011 y 12/12/2012, *“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 colaboración con dicha Administración”*.

En el caso examinado en este expediente consideramos que tales prestaciones deben abonarse para que no se produzca ese desequilibrio en favor de Ayuntamiento y en detrimento de la empresa contratista si, como parece derivarse de la información de que disponemos, no se discute que ésta realizara la prestación y que la misma obedeciera al encargo convenido, aunque no se pactara la emisión de facturas por ello, siendo precisamente aquélla conformidad del Ayuntamiento en la realización del encargo, de haberse producido, la que ha generado la legítima expectativa del contratista de que los gastos correspondientes iban a ser abonados.

Por lo que se refiere a los intereses de demora que también se reclamaron con fecha 24/09/2020 por la representación de la empresa *“desde el XXX de la factura F-19134 y fecha XXX de la factura F-20036”*, cabe destacar que distintos Tribunales Superiores de Justicia consideran que la cantidad debida genera el interés legal desde que se reclama hasta su pago.

Así la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 02/10/2014 mantiene que: *“en cuanto a los intereses moratorios esta Sala tiene dicho que en el*



supuesto de prestación de servicios sin contrato (como ocurre en el supuesto enjuiciado) en el que se otorga la cantidad debida no en base a la Ley de Contratos del Sector Público sino en virtud de la doctrina del enriquecimiento injusto, no procede el abono de intereses moratorios, sino que la cantidad reclamada devengará el interés legal desde la fecha de la reclamación en vía administrativa". En el mismo sentido, la sentencia de 19/06/2017.

El criterio es también seguido por la sentencia de 24/05/2013 del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears que, con invocación de jurisprudencia, señala: "*Con respecto al abono de intereses por trabajos u obras ejecutadas sin contrato administrativo previo -como ocurre con las litigiosas- véase lo indicado en la STS 18/02/2009 sobre la improcedencia de aplicar los preceptos reguladores de los intereses de demora en la Legislación de contratos administrativos*".

Al no tener constancia esta Defensoría de que el Ayuntamiento haya resuelto la reclamación ni haya procedido al abono de las cantidades reclamadas: 425,92 € "*por suministro y plantación de 2 árboles tilo*" y 250,47 € por "*suministro e instalación sobre suelo duro de puerta de chapa en parque infantil*", entendemos que, resultando procedente, según deducimos conforme a lo argumentado *ut supra*, el pago de la deuda principal, también resulta procedente el reconocimiento del derecho al abono del interés legal devengado desde la fecha de la reclamación, es decir, el 24/09/2020.

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**:

Proceda a resolver la reclamación interpuesta con fecha 24/09/2020 por la empresa que realizó el suministro y plantación de dos árboles y el suministro e instalación de puerta de chapa en el parque infantil, reconociendo su derecho a que sean abonadas las cantidades reclamadas, considerando los argumentos expuestos conforme a la información disponible, y, en el caso, de que se acuerde el derecho al pago de la deuda reclamada, se abone también el interés legal devengado desde la fecha de la reclamación efectuada en vía administrativa.

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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López