

Recomendación dirixida ao Concello de Cambre para que se leven a cabo as actuacións necesarias a fin de realizar a tramitación dos procedementos e actuacións necesarios para proceder, no prazo máis breve posible, ao pago das facturas pendentes polos servizos prestados ao concello pola empresa XXX

Expediente: N.9.Q/13804/23

Santiago de Compostela, 29 de decembro de 2023.

Sr. alcalde:

Nesta institución iniciouse expediente de queixa como consecuencia do escrito presentado por XXX.

### **ANTECEDENTES**

**PRIMEIRO.** No seu escrito de queixa, a reclamante pon de manifesto como motivo da súa queixa, esencialmente, o seguinte:

*A nosa empresa prestou servizos ao mencionado Concello, que aínda que se realizaron en precario debido a que os contratos xa venceron o seu prazo de execución, leváronse a cabo en estrita conformidade cos termos contractuais. Todas as facturas debidas suman XXX€ e contan con informes favorables dos técnicos responsables, quen verifica a correcta execución dos servizos prestados.*

*Segundo a Lei 11/2.013, do 26 de xullo, de medidas de apoio ao emprendedor e de estímulo do crecemento e da creación de emprego, no seu artigo 33 que modifica a Lei 3/2004, do 29 de decembro, establécense prazos específicos e dereitos do acredor en caso de demoras no pago.*

*Ata a data, o Concello de Cambre incorreu nun incumprimento destes prazos legais, o cal está a afectar gravemente á solidez financeira e operativa da nosa empresa.*

*A decisión de non executar os pagos parece provir da intervención municipal. Co obxectivo de entender e solucionar a situación, tentamos en repetidas ocasións contactar co citado departamento para indagar acerca das razóns que están detrás da demora nos pagos. A pesar dos nosos esforzos por abrir unha vía de diálogo e colaboración, ata o de agora non se nos comunicaron as causas específicas que xustificuen este atraso no abono das facturas. Esta falta de transparencia e*

*comunicación agrava aínda máis a situación, ao non permitirnos tomar medidas adecuadas para abordar os problemas subxacentes.*

**SEGUNDO.** A queixa foi admitida a trámite promovendo, desde esta institución, unha investigación sumaria e informal para o esclarecemento dos supostos en que se baseaba, requirindo o preceptivo informe a ese concello que nos remitiu informe da intervención municipal de data 13 de outubro de 2023, no que, esencialmente, se pon de manifesto o seguinte:

I) ANTECEDENTES

- a) O 28.09.2023 ten entrada no Rexistro Xeral do Concello de Cambre (número XXX ) remisión escrito da Valedora do Pobo en relación a unha queixa de XXX (expediente número N.9.Q/13804/23)
- b) Rexistro Contable de Facturas do Concello de Cambre correspondente ao exercicio 2023.
- c) Contabilidade do Concello de Cambre correspondente ao exercicio 2023.

II) LEXISLACIÓN APLICABLE

- Lei reguladora das bases do réxime local, Lei 7/85, modificada entre outras pola Lei 27/2013. (LBRL)
- RDL 2/2004, polo que se aproba o Texto refundido da lei de facendas locais (TRLFL).
- Lei 9/2017, de 8 de novembro de Contratos do Sector Público (LCSP)
- Lei 39/2015, de 1 de outubro de Procedemento Administrativo Común das Administracións Públicas
- Lei 40/2015, de 1 de outubro de Réxime Xurídico do Sector Público
- Real Decreto 424/2017, do 28 de abril, polo que se regula o réxime xurídico do control interno nas entidades do Sector Público Local

- Real Decreto 128/2018, do 16 de marzo, polo que se regula o réxime xurídico dos funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Real Decreto 1619/2012, do 30 de novembro, polo que se aproba o Regulamento polo que se regulan as obrigacións de facturación.
- RD 500/90, polo que se aproba o Regulamento de desenvolvemento da disposición anterior en materia orzamentaria (RO).
- Bases de execución do orzamento xeral do Concello de Cambre.

### III) CONSIDERACIONES

PRIMEIRA.- A función de control e fiscalización interna da xestión económico-financeira e orzamentaria e función de contabilidade.

O artigo 2.1 do RD 128/2018, do 16 de marzo, polo que se regula o réxime xurídico dos funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional establece que:

1. *Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, las siguientes:*
  - a) *Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.*
  - b) *Intervención-Tesorería, comprensiva del control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.*
  - c) *Secretaría-Intervención, a la que corresponden las funciones de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.*

O artigo 4.1 do RD do mesmo texto normativo detalla a función de control e fiscalización interna da xestión económico-financeira e orzamentaria e a función de contabilidade nos seguintes termos:

1. *El control interno de la gestión económico-financiera y presupuestaria se ejercerá en los términos establecidos en la normativa que desarrolla el artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y comprenderá:*
  - a) *La función interventora de las operaciones de crédito. 4.º La emisión de informe previo a la aprobación de la liquidación del Presupuesto.*
  - b) *El control financiero en las modalidades de función de control permanente y la auditoría pública, incluyéndose en ambas el control de eficacia referido en el artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. El ejercicio del control financiero incluirá, en todo caso, las actuaciones de control atribuidas en el ordenamiento jurídico al órgano interventor, tales como:*
    - 1.º *El control de subvenciones y ayudas públicas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.*
    - 2.º *El informe de los proyectos de presupuestos y de los expedientes de modificación de estos.*
    - 3.º *La emisión de informe previo a la concertación o modificación.*
    - 4.º *La emisión de informe previo a la aprobación de la liquidación del Presupuesto*
    - 5.º *La emisión de informes, dictámenes y propuestas que en materia económico-financiera o presupuestaria le hayan sido solicitadas por la presidencia, por un tercio de los Concejales o Diputados o cuando se trate de materias para las que legalmente se exija una mayoría especial, así como el dictamen sobre la procedencia de la implantación de nuevos Servicios o la reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico-financiera y estabilidad presupuestaria de las respectivas propuestas.*
    - 6.º *Emitir los informes y certificados en materia económico-financiera y presupuestaria y su remisión a los órganos que establezca su normativa específica.*

2. *La función de contabilidad comprende:*

- a) *Llevar y desarrollar la contabilidad financiera v la de ejecución del presupuesto de la Entidad Local de acuerdo con las normas generales y las dictadas por el Pleno de la Corporación.*
- b) *Formar la Cuenta General de la Entidad Local.*
- c) *Formar, con arreglo a criterios usualmente aceptados, los estados integrados y consolidados de las cuentas que determine el Pleno de la Corporación.*
- d) *Coordinar las funciones o actividades contables de la Entidad Local, emitiendo las instrucciones técnicas oportunas e inspeccionando su aplicación.*
- e) *Organizar un adecuado sistema de archivo y conservación de toda la documentación e información contable que permita poner a disposición de los órganos de control los justificantes, documentos, cuentas o registros del sistema de información contable por ellos solicitados en los plazos requeridos.*
- f) *Inspeccionar la contabilidad de los organismos autónomos, de las sociedades mercantiles dependientes de la Entidad Local, así como de sus entidades públicas empresariales, de acuerdo con los procedimientos que establezca el Pleno.*
- g) *Elaborar la información a que se refiere el artículo 207 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y remitirla al Pleno de la Corporación, por conducto de la Presidencia, en los plazos y con la periodicidad establecida.*
- h) *Elaborar el avance de la liquidación del presupuesto corriente que debe unirse al presupuesto de la Entidad Local a que se refiere el artículo 18.b) 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.*
- i) *Determinar la estructura del avance de la liquidación del presupuesto corriente a que se refiere el artículo 168 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo*

*2/2004, de 5 de marzo, de conformidad con lo que se establezca por el Pleno de la Entidad Local.*

- j) La gestión del registro contable de facturas y su seguimiento para cumplir los objetivos de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, emitiendo los informes que la normativa exija.*
- k) La remisión de la información económico financiera al Ministerio de Hacienda y Función Pública, al Tribunal de Cuentas y a los órganos de control externo así como a otros organismos de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente.*

Canto ao ámbito de aplicación e modalidades de exercicio da función interventora, o artigo 214 do RD Legislativo 2/2004, do 5 de marzo establece que:

- 1. La función interventora tendrá por objeto fiscalizar todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquéllos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.*
- 2. El ejercicio de la expresada función comprenderá:*
  - a) La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores.*
  - b) La intervención formal de la ordenación del pago.*
  - c) La intervención material del pago.*
  - d) La intervención y comprobación material de las inversiones y de la aplicación de las subvenciones.*

SEGUNDA. O órgano competente para o desenvolvemento da xestión económica e para a ordenación de pagos no Concello de Cambre.

O artigo 21.1.f da LBRL establece -que:

1. *El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones:  
(...)*
  - f) *El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el Presupuesto aprobado, disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, con exclusión de las contempladas en el artículo 158.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, siempre que aquéllas estén previstas en el Presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere el 10 por ciento de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere el 15 por ciento de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, ordenar pagos y rendir cuentas ; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.*

Por outra banda, o artigo 61 do RD 500/1990 define a ordenación de pagos nos seguintes termos:

*La ordenación del pago es el acto mediante el cual el ordenador de pagos, en base a una obligación reconocida y liquidada, expide la correspondiente orden de pago contra la Tesorería de la Entidad.*

De conformidade cos artigos 186.1 do TRLFL e 62 do RD 500/1990, competen ao presidente da entidade local as funcións de ordenación de pagos.

Por tanto e de conformidade coa normativa antes citada, queda acreditado que corresponde ao alcalde a xestión de gastos dentro dos límites da súa competencia, sendo, en todo caso, o ordenador de pagos. En consecuencia, a frase “a decisión de non executar os pagos parece provir da intervención municipal” non é correcta por canto esta intervención NON recibiu orde de pago ningunha respecto das facturas reclamadas.

TERCEIRA. O Rexistro Contable de Facturas do Concello de Cambre correspondente ao exercicio 2023.

O artigo 18 do Real Decreto 424/2017, do 28 de abril, polo que se regula o réxime xurídico do control interno nas entidades do Sector Público Local dispón que:

1. *Las liquidaciones de gastos o reconocimiento de obligaciones están sometidos a intervención previa, ya tengan su origen en la ley o en negocios jurídicos válidamente celebrados.*
2. *El órgano interventor conocerá el expediente con carácter previo al acuerdo de liquidación del gasto o reconocimiento de la obligación.*

*En este momento deberá quedar documentalmente acreditado que se cumplen todos los requisitos necesarios para el reconocimiento de la obligación, entre los que se encontrará, en su caso, la acreditación de la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que autorizaron y comprometieron el gasto así como el resultado favorable de la comprobación material de la inversión.*

A este respecto, cabe citar a base vixésimo terceira das de execución do orzamento 2023, que establece que:

*As facturas deberán contar coa sinatura do alcalde ou, en caso de delegación, do concelleiro delegado da área correspondente que tivese autorizado ou disposto o gasto realizado, e que acredite a recepción de conformidade así como a sinatura do técnico municipal ou persoal competente acreditando a correcta execución. No caso de que o importe da factura sexa superior a cinco mil euros (5.000,00 euros), a área deberá solicitar o seu informe. No caso de gastos de protocolo bastará que a factura conte coa conformidade do alcalde, ou concelleiro responsable en caso de delegación.*

*Por tales motivos, as facturas que entran no Rexistro Contable de Facturas mándanse á firma que acredite a correcta execución con carácter previo a proceder á súa fiscalización.*

1. Facturas conformadas
2. No Rexistro Contable de Facturas do Concello de Cambre correspondente ao exercicio 2023 constan como conformadas as seguintes facturas emitidas por XXX:



*Fago constar por escrito que tomei posesión como interventora no Concello de Cambre o 09.06.2023 polo que descoñezo cales foron os motivos da falta de tramitación das facturas con entrada ata o día inmediatamente anterior á citada data (documentos números XXX).*

Canto ás facturas con entrada a partir do 09.06.2023:

*Os documentos números XXX, XXX ,XXXX, XXXX, XXX, XXX foron informadas nos meus informes referencias XXX-facturas -XXX 2023/XXX/XXX asinado o 29.09.2023 (CVD: XXX) e LMR-facturas OMISIÓN DE FISCALIZACION-XXX asinado o 29.09.2023 (CVD:XXX ), os cales xa foron postos en coñecemento da concellaría competente.*

*Conforme dispón o artigo 28 do Real decreto 424/2017, de 28 de abril, corresponde á intervención municipal apreciar a posibilidade de conveniencia de revisión dos actos ditados con infracción do ordenamento xurídico. Nos informes antes citados fago constar que as facturas corresponden a subministros e servizos os cales, dada a inexistencia de tramitación do oportuno expediente de contratación, estarían amparados nunha contratación verbal polo que se produce o incumprimento dos artigos 28, 36, 37, 99, 116, 117, 131, 132, 151, 154, DA3a da LCSP, dos artigos 213 e 214 do TRLFL e dos artigos 7, 8, 10 do Real Decreto 424/2017, 28 de abril, polo que se regula o réxime xurídico do control interno nas entidades do sector público local. Coa finalidade de completar o expediente, foron solicitados os informes aos que se refire o artigo 28.2.c do RD 424/2017, de 28 de abril sen que, a data de hoxe, foran recibidos por esta intervención.*

*Compre sinalar que, en relación á necesidade de revisión de oficio previo ao recoñecemento de obrigas nos supostos de inexistencia de procedemento de contratación, o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, sala do Contencioso administrativo, na sentenza, de 19 de xullo de 2022 establece a necesidade de proceder a tal revisión de oficio para declarar a nulidade de pleno dereito como requisito previo ao recoñecemento da obriga, sinalando ,entre outras cousas, que:*

*“En consecuencia, ante supostos coma o presente, de ausencia total de actividade administrativa contractual, debemos diferenciar dúas fases, unha primeira de declaración de nulidade de todo o actuado, e unha segunda de recoñecemento de obrigas da administración para evitar o seu enriquecemento inxusto, se hai lugar a*

*eles. Dicimos isto dadas as circunstancias concorrentes no presente litixio, que foron declaradas como feitos probados no FX 3º (parágrafos 1 a 4) e que non foron impugnados na apelación, onde queda meridianamente claro que non houbo o máis mínimo rastro de contratación administrativa, coa omisión groseira e grave das máis elementais normas de dereito administrativo. Neste escenario, non discutida polas partes a inexistencia absoluta de procedemento de contratación en ningún dos supostos (nin sequera nos de descontaminación e no de iluminación) é evidente que concorre unha nulidade de pleno dereito prevista no art. 32 do TRLCSP (análoga á actual do art. 39 LCSP no que agora interesa) e no art. 47.1.e. LPACAP.*

*Ante unha nulidade de pleno dereito, a propia administración tiña como mecanismo de reacción autónomo a revisión de oficio de actos nulos de pleno dereito. Neste sentido, se ben o TRLCSP refire só os actos de preparación e adxudicación, isto faise para establecer determinadas especialidades, sen que impida acudir con carácter xeral ao art. 106.1. LPACAP.*

*É por isto que cando en sede administrativa son consultados os órganos de asesoramento técnico do concello, Secretaría e Intervención, incidan nesta opción, que é á que se agarra o apelante. Só unha vez que se declara a nulidade de pleno dereito de todo o actuado, por inexistencia absoluta de procedemento de contratación, é cando hai que reparar as consecuencias que afecten negativamente a terceiros de boa fe, e cuxo contexto normativo pode ser o REC. Pero iso debe corresponder a unha fase ulterior do camiño administrativo .Esta actuación para emendar o mal feito en casos de ausencia de procedemento de contratación, como presuposto do aboamento das obras ou servizos é o que late na retente STS nº 722/2022, de 13 de xuño( ROJ: STS 2426/2022 -ECLI:ES:TS:2022:2426 ) en cuxo FX 3º dá conta da previa revisión de oficio ante ausencia absoluta de procedemento, a partir da cal se fixa unha indemnización polas obras efectivamente realizadas, excluíndose determinadas cantidades coma determinados tipos de xuro ao non se tratar dunha situación contractual.*

*No caso de autos, o Concello obviou non só o procedemento administrativo de contratación de forma groseira, senón o relativo á declaración de nulidade por el mesmo de oficio, que é a chave para a apertura do procedemento para o recoñecemento extraxudicial de créditos con orixe precisamente nunha actuación sen título ou con título nulo que non obstante é fonte de obrigas para a administración ao terse recibidos bens ou servizos en proveito da administración, sempre que se acrediten determinadas circunstancias*

*Por esta razón debemos chegar á conclusión de que o Concello obviou un trámite previo que é preciso para activar o REC, polo que en ambos expedientes acumulados debe declararse a nulidade de pleno dereito de todo o actuado, abrangendo loxicamente todos os pagos feitos.*

*Estamos ante un caso en que a administración local fuxe cara adiante, cunha nova ilegalidade consistente en que recoñecer un crédito sexa seguir un procedemento con todas as garantías de forma e de fondo, para tratar de tapar a ilegalidade do encargo de servizos e obras á marxe da contratación administrativa.*

*Non pode haber recoñecemento de crédito a favor dun particular se non hai causa que o xustifique. E a causa neste caso non pode ser outra que a inexistencia de contratación administrativa válida, e tal feito tiña que ser declarado pola propia administración pola vía da revisión de oficio de actos nulos de pleno dereito. Esta declaración era necesaria porque daba a medida de cal tiña que ser o ámbito precisamente do recoñecemento extraxudicial de crédito, que por outra parte tiña que facerse, nese momento , como indica.*

*O xuíz de instancia no FX 5º, é dicir, no contexto xurisprudencial que impón a doutrina do enriquecemento inxusto en canto ao fondo, e coa tramitación dun expediente administrativo con todas as garantías en canto á forma. O xuíz anula os recoñecementos de crédito por ausencia de todos estes elementos, e leva razón, só que previamente era necesario que o Concello declarase a nulidade de pleno dereito do actuado para, como se dixo, establecer o ámbito sobre o que se podía proxectar o REC. (.../....)*

*Convalidar o mal feito esixe previamente recoñecer o que se fixo mal, e en termos xurídicos iso acádase mediante a revisión de oficio, que faltou nos dous expedientes de recoñecemento extraxudicial de crédito, e por iso deben ser declarados nulos de pleno dereito, non xa por incorrecta articulación do REC como indica o xuíz de instancia senón por adoeecer incluso do paso previo, que é a declaración de nulidade de pleno dereito do previamente actuado por contravir groseiramente a normativa sobre contratación administrativa.(.../....)".*

*O Consello Consultivo de Galicia en relación á necesidade de revisión de oficio , en informe 78/2023 (emitido a solicitude dese Concello) sinala, entre outras cousas, o seguinte:*

*"(…/…) Procede deixar sentado, ante todo, que a revisión de oficio non constitúe un remedio para dar cobertura formal a una contratación nula aos efectos de realizar pagos que traen causa desa contratación ilícita, pois a súa xenuína finalidade é facilitar a depuración dos vicios de nulidade absoluta de que adoecen os actos administrativos, para evitar que o transcurso dos breves prazos de impugnación ordinaria derive a súa consolidación definitiva.*

*Dito iso, a segunda cuestión entronca co dito no apartado anterior.*

*Así, se a realización por empresas ou particulares dunhas obras, prestacións de servizos ou subministracións de bens tivesen a súa orixe nun contrato ou actuación administrativa formalizada con carencia ou insuficiencia de crédito orzamentario, prescindindo total e absolutamente do procedemento legalmente establecido ou, en xeral, incorrendo en calquera outra causa de nulidade de pleno dereito, debe ese acto ser sometido ao procedemento de revisión de oficio. A consecuencia lóxica da declaración de nulidade do acto contractual ilícito sería o abono ao contratista do "valor" da súa prestación, conforme ao previsto no art. 42.1 da LCSP, con indemnización á parte non culpable dos danos e perdas que sufrira, pero ese deber non sería tal, como antes se indicou, cando a Administración aprecie que son de aplicación os límites do artigo 110 da LPAC ou cando, atendendo ao informe do órgano interventor, emitido en función dos parámetros que se indican no artigo 28 do Real decreto 4243/2017, do 28 de abril, non se considere procedente o inicio do procedemento de revisión de oficio.*

*Nestes últimos casos cabería acudir, para conformar un título habilitante para acometer o pago dos traballos executados, ao recoñecemento extraxudicial de crédito, configurando como fonte de obriga de pago, o principio xeral que proscribe o enriquecemento inxusto, sen que a decisión de non seguir o procedemento de revisión de oficio, tras a ponderación das circunstancias previstas nos preceptos legais e regulamentario citados, estea sometida a un ditame favorable do Consello Consultivo.(…/…)"*

*Non me consta orde de fiscalización dos documentos números XXX, XXXX, XXX polo que, tendo en conta que os informes emítense a requirimento da alcaldía ou da concellaría delegada, o citado documento non foi obxecto de fiscalización por esta intervención.*

## 2. Facturas pendentes de conformidade.

No Rexistro Contable de Facturas do Concello de Cambre correspondente ao exercicio 2023 constan como pendentes de conformidade as seguintes facturas emitidas por XXX:

XXX

#### **CUARTA. A contabilidade do Concello de Cambre correspondente ao exercicio 2023**

De conformidade cos datos que constan no programa contable Sicalwin, os pagos realizados a XXX son os seguintes:

XXX

*E coa finalidade de dar cumprimento ao requerimento da Valedora do Pobo en relación á queixa formulada por XXX (expediente número N.9.Q/13804/23) e con entrada no Rexistro Xeral do Concello de Cambre o 28.09.2023 (número XXX), emito o presente informe e poño a disposición dos interesados, se o estiman pertinente, os informes referencias XXX-facturas - XXX asinado o 29.09.2023 (CVD: XXX) e XXX facturas OMISIÓN DE FISCALIZACION- XXX asinado o 29.09.2023 (CVD:XXX).*

Tendo en conta o exposto, é necesario facer as seguintes

#### **CONSIDERACIÓNS**

**PRIMEIRA.-** A reclamante expón como motivo da súa queixa a falta de pago por parte do Concello de Cambre duns servizos prestados ao mesmo que foron levados a cabo en estrita conformidade cos termos contractuais, aínda que estes contratos xa venceran.

O importe debido polo concello, segundo expón a reclamante, ascende a XXX €, constando as correspondentes facturas que contan tamén con informes favorables dos técnicos responsables, o que verifica a correcta execución dos servizos prestados.

Segundo o exposto pola reclamante e co obxectivo de entender e solucionar a situación, tentaron en repetidas ocasións contactar co departamento de intervención municipal para indagar acerca das razóns que están detrás da demora nos pagos, se ben ata a data da presentación da queixa non lles comunicaron as causas específicas que xustifiquen este atraso no abono das facturas.

**SEGUNDA.-** Conforme dispón o artigo 4.1 do Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, polo que se regula o réxime xurídico dos funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, *el control interno de la gestión económico-financiera y presupuestaria se ejercerá en los términos establecidos en la normativa que desarrolla el artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo y comprenderá:*

- a) *La función interventora.*
- b) *El control financiero en las modalidades de función de control permanente y la auditoría pública, incluyéndose en ambas el control de eficacia referido en el artículo 213 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.*

E así, o RD 424/2017, de 28 de abril, polo que se regula o réxime xurídico do control interno nas entidades do Sector Público Local detalla, no seu artigo 3, as súas formas de exercicio e, en concreto, no apartado 2:

*2. La función interventora tiene por objeto controlar los actos de la Entidad Local y de sus organismos autónomos, cualquiera que sea su calificación, que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.*

O Título II deste texto legal regula a función interventora e, na sección terceira do seu capítulo terceiro, sobre gastos e pagos, arts. 18 e seguintes, contempla a intervención previa do recoñecemento da obrigación e da inversión.

Así pois, no seu labor de control interno, a intervención da entidade local debe de fiscalizar as obrigacións contraídas pola entidade. A realización pola Corporación dos gastos autorizados no Orzamento atravesará unha serie de etapas a través dun procedemento: autorización ou aprobación do gasto, que inicia o procedemento de execución orzamentaria sen que implique relacións con terceiros, reservando os fondos con que financiar a operación (autorización que, segundo contía, corresponde ao presidente ou ao pleno da corporación); disposición ou compromiso de gasto; recoñecemento da obrigación, con posterioridade á prestación e á vista dos documentos que a xustifiquen, e, por último, a ordenación do pago e o pago material.

A ordenación do pago corresponde ao Presidente da Corporación, tal e como recollen os artigos 186. 1 do RD Lexislativo 2/2004, de 5 de marzo, polo que se aproba Texto Refundido da Lei de Facendas Locais e o artigo 62 do RD 500/1990, de 20 de abril, polo que se desenvolve tal lei en materia orzamentaria.

Segundo a información remitida polo concello e elaborada pola intervención municipal:

- Corresponde ao alcalde a xestión de gastos dentro dos límites da súa competencia sendo, en todo caso, o ordenador de pagos. En consecuencia a frase "a decisión de non executar os pagos parece provir da intervención municipal" non é correcta por canto esta intervención NON recibiu orde de pago ningunha respecto das facturas reclamadas.
- Segundo se desprende do informe da Administración a base vixésimo terceira das de execución do presuposto 2023 establece que:

*As facturas deberán contar coa sinatura do alcalde ou, en caso de delegación, "do concelleiro delegado da área correspondente que tivese autorizado ou disposto o gasto realizado, e que acredite a recepción de conformidade así como a sinatura do técnico municipal ou persoal competente acreditando a correcta execución. No caso de que o importe da factura sexa superior a cinco mil euros (5.000,00 euros), a área deberá solicitar o seu informe. No caso de gastos de protocolo bastará que a factura conte coa conformidade do alcalde, ou concelleiro responsable en caso de delegación".*

*Por tales motivos, continúa o informe, as facturas que entran no Rexistro Contable de Facturas mándanse á firma que acredite a correcta execución con carácter previo a proceder á súa fiscalización.*

**TERCEIRA:** A aprobación de facturas así como o recoñecemento da obrigaón require a previa conformidade do concello co servizo realizado. A este respecto, o art. 59.1 do RD 500/1990, establece que "previamente al reconocimiento de las obligaciones habrá de acreditarse documentalmente ante el Órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto".

Pola súa banda, o artigo 9.3 da Lei 25/2013, de 27 de decembro, de impulso da factura electrónica e creación do rexistro contable de facturas no Sector Público, establece: "El órgano o unidad administrativa que tenga atribuida la función de contabilidad la remitirá o

pondrá a disposición del órgano competente para tramitar, si procede, el procedimiento de conformidad con la entrega del bien o la prestación del servicio realizada por quien expidió la factura y proceder al resto de actuaciones relativas al expediente de reconocimiento de la obligación, incluida, en su caso, la remisión al órgano de control competente a efectos de la preceptiva intervención previa”.

Na información recibida se distingue:

1.º. Facturas conformadas emitidas por XXX:

XXX

2.º. Facturas conformadas con entrada no concello ata o 8 de xuño de 2023 emitidas por XXX e non tramitadas:

XXX

Canto aos motivos da falta de tramitación das facturas relacionadas, a interventora pon de manifesto no seu informe que tomou posesión como interventora no Concello de Cambre o 9 de xuño de 2023, polo que descoñece cales foron os motivos da falta de tramitación das facturas con entrada ata o día inmediatamente anterior á citada.

3.º. Facturas conformadas con entrada a partir do 9 de xuño de 2023, emitidas por -XXX:

XXX

Respecto destas facturas, a interventora municipal informa que:

*Foron informadas nos seus informes referencias XXX-facturas -XXX XXX asinado o 29.09.2023 (CVD: XXX e XXX-facturas OMISIÓN DE FISCALIZACION-TEDEC asinado o 29.09.2023 (CVD:XXX), os cales xa foron postos en coñecemento da concellaría competente.*

*Conforme dispón o artigo 28 do Real decreto 424/2017, de 28 de abril, corresponde á intervención municipal apreciar a posibilidade de conveniencia de revisión dos actos ditados con infracción do ordenamento xurídico. Nos informes antes citados fago constar que as facturas corresponden a subministros e servizos os cales, dada a inexistencia de tramitación do oportuno expediente de contratación, estarían amparados nunha contratación verbal polo que se produce*



*o incumprimento dos artigos 28, 36, 37, 99, 116, 117, 131, 132, 151, 154, DA3a da LCSP, dos artigos 213 e 214 do TRLFL e dos artigos 7, 8, 10 do Real Decreto 424/2017, 28 de abril, polo que se regula o réxime xurídico do control interno nas entidades do sector público local. Coa finalidade de completar o expediente, foron solicitados os informes aos que se refire o artigo 28.2.c do RD 424/2017, de 28 de abril sen que, a data de hoxe, foran recibidos por esta intervención.*

*O informe de intervención fai referencia en relación á necesidade de revisión de oficio previo ao recoñecemento de obrigas nos supostos de inexistencia de procedemento de contratación, á sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, sala do Contencioso administrativo, de 19 de xullo de 2022 que establece a necesidade de proceder a tal revisión de oficio para declarar a nulidade de pleno dereito como requisito previo ao recoñecemento da obriga.*

*Segundo expresa a citada resolución xudicial, non pode haber recoñecemento de crédito a favor dun particular se non hai causa que o xustifique. E a causa neste caso non pode ser outra que a inexistencia de contratación administrativa válida, e tal feito tiña que ser declarado pola propia administración pola vía da revisión de oficio de actos nulos de pleno dereito. Esta declaración era necesaria porque daba a medida de cal tiña que ser o ámbito precisamente do recoñecemento extraxudicial de crédito, que por outra parte tiña que facerse (...).*

*Por outra banda, en relación con este tema tamén refire a interventora, ao Informe 78/23 emitido a solicitude do concello polo Consello Consultivo de Galicia, que advirte que a revisión de oficio non constitúe un remedio para dar cobertura formal a unha contratación nula aos efectos de realizar pagos que traen causa desa contratación ilícita. (...) A consecuencia tóxica da declaración de nulidade do acto contractual ilícito sería o abono ao contratista do "valor" da súa prestación, conforme ao previsto no art. 42.1 da LCSP, con indemnización á parte non culpable dos danos e perdas que sufrira, pero ese deber non sería tal, como antes se indicou, cando a Administración aprecie que son de aplicación os límites do artigo 110 da LPAC ou cando, atendendo ao informe do órgano interventor, emitido en función dos parámetros que se indican no artigo 28 do Real decreto 424/2017, do 28 de abril, non se considere procedente o inicio do procedemento de revisión de oficio.*

*Nestes últimos casos cabería acudir, para conformar un título habilitante para acometer o pago dos traballos executados, ao recoñecemento extraxudicial de crédito, configurando como fonte de obrigación de pago, o principio xeral que proscribe o enriquecemento inxusto, sen que a decisión de non seguir o*

*procedemento de revisión de oficio, tras a ponderación das circunstancias previstas nos preceptos legal e regulamentario citados, estea sometida a un ditame favorable do Consello Consultivo.*

A anterior formulación coincide co feito de que a Sala contencioso-administrativa da Audiencia Nacional, en reiteradas sentenzas (a de 17 de xaneiro de 2020, rec.61/2019; a de 12 de setembro de 2018, rec.247/2017, entre outras), distinga varios planos ou vías paralelas cando se presenta unha contratación irregular ou inexistente:

- 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.*

4.º. Facturas conformadas nas que non hai orde de fiscalización e, por tanto, pendentes de fiscalizar:

XXX

5.º. Facturas pendentes de conformidade, emitidas por XXX e correspondentes a agosto e setembro, en datas preto da emisión do informe de intervención:

XXX

En conclusión, o que non pode facer o concello é non asumir a súa responsabilidade sobre tales facturas, tramitando o oportuno expediente, e no caso da revisión de oficio, e tendo en conta que este procedemento pode demorar o pago aos contratistas, o que non resulta desexable, pode valorarse, co fin de evitar a dita demora, a adopción ao inicio do procedemento dunha medida cautelar de pago ao contratista atendendo aos informes obrantes no expediente, suxeita á resolución que poña fin á revisión de oficio por nulidade da contratación irregular.

Por todo o exposto, considérase necesario, en aplicación do disposto no artigo 32.1 da Lei 6/1984, do Valedor do Pobo, facer chegar a ese Concello de Cambre a seguinte:

### **RECOMENDACIÓN**

*Que se leven a cabo as actuacións necesarias a fin de realizar a tramitación dos procedementos e actuacións necesarios para proceder, no prazo máis breve posible, ao pago das facturas pendentes polos servizos prestados ao concello pola empresa XXX.*

Agradézolle de antemán a acollida ao manifestado nesta resolución da Valedora do Pobo, e recórdolle a necesidade de que, no prazo de un mes (art. 32.2), dea conta a esta Institución da resolución formulada, de ser o caso, e das medidas adoptadas para darlle efectividade, tamén se é o caso.

Ademais, facémolle saber que, en aplicación do principio de transparencia, a partir da semana seguinte á data na que se ditou a presente resolución, esta se incluírá na páxina web da institución.

Debo lembrarlle tamén que, ao abeiro da lei reguladora desta institución, o seu artigo 33 prevé que, se formuladas as súas recomendacións, non obtivese resposta ou, nun prazo razoable, non se producise unha medida adecuada ao suxerido, a Valedora do Pobo poderá poñer os antecedentes do escrito e as recomendacións efectuadas en coñecemento do conselleiro do departamento afectado ou da máxima autoridade da Administración Pública galega.

Se tampouco obtivese unha xustificación adecuada, incluírá tal asunto no seu informe anual ou especial con mención dos nomes das autoridades ou funcionarios que persistan naquela actitude, especialmente nos casos en que, considerando a Valedora do Pobo que era posible unha solución positiva, esta non se conseguise.

O principio de publicidade das resolucións desta institución refórzase no artigo 37 da Lei 6/1984, cando prevé que a Valedora do Pobo, no seu informe anual ao Parlamento de Galicia, dará conta do número e tipos de queixa presentadas, daquelas que foron rexeitadas e as súas causas, así como das que foron obxecto de investigación e o seu resultado, con especificación das suxestións ou recomendacións admitidas pola administración pública galega.

Saúdoo atentamente.

María Dolores Fernández Galiño  
Valedora do Pobo  
(Asinado dixitalmente)

