

Expte. DI-1885/2008-7

**SR. PRESIDENTE DE LA  
COMARCA DE TARAZONA Y EL MONCAYO  
Pza. de España, 8  
50500 TARAZONA  
ZARAGOZA**

**10 de julio de 2009**

### **I. Antecedentes**

**Primero.-** Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado

En la misma se hace alusión a lo siguiente:

*“Considerando que corresponde al Justicia de Aragón, en el ejercicio de su función, supervisar la actividad de los entes locales y de las comarcas, formulamos la presente QUEJA al objeto de la intervención de la Institución que preside en atención a los siguientes antecedentes:*

*La Comarca de Tarazona y el Moncayo ha procedido recientemente a convalidar los efectos económicos derivados del gasto ocasionado por la adquisición del suministro de una pista de patinaje publicitada en distintos medios de comunicación de ámbito comarcal y autonómico (a este respecto, puede leerse el artículo publicado en el Heraldo de Aragón de fecha 31 de diciembre de 2007 que se adjunta como anexo a esta queja que demuestra la puesta a disposición al público de la citada pista el día 22 de diciembre de ese año)*

*De conformidad con la normativa aplicable en materia de contratación administrativa, se aprobó, días antes de la puesta a disposición de la pista al público, el oportuno expediente de contratación sin que se haya procedido a su adjudicación hasta la fecha actual y ello, a pesar de haber declarado la urgencia de la licitación.*

*No existió motivación de la urgencia del expediente pero, lo más grave, la pista ya estaba "entregada" sin que podamos comprender quién*

*dio la orden oportuna para su adquisición ante la falta de respuesta del equipo de gobierno en distintos Consejos Comarcales y ello, porque ningún representante del gobierno de la comarca se ha hecho responsable de su adquisición.*

*En distintas ocasiones, los consejeros comarcales firmantes han podido comprobar aspectos tales como:*

*1.- Tras petición por parte del Vicepresidente 1º de la Comarca de elaboración de informes a la Secretaría- Intervención y al Arquitecto Asesor, ambos emitidos el 17 de diciembre, la Junta de Gobierno Local del mismo día 17 de diciembre, acuerda la contratación por procedimiento negociado y tramitación urgente del suministro de una pista de patinaje con condición suspensiva.*

*2.- La pista de patinaje citada es entregada, según Albarán de Entrega de fecha 19/12/07, firmado por el transportista en el Recinto Ferial de Tarazona, del cual existen copias, a pesar de haber desaparecido del expediente (donde se encontraba inicialmente) y cuyo teléfono de contacto con la Comarca es el del Vicepresidente 1º.*

*3.- Durante la Navidades 2007-08 se disfruta de una pista de hielo sintético en las dependencias del Ayuntamiento de Tarazona, en el recinto ferial.*

*4.- En el Consejo Comarcal ordinario de Enero de 2008, se ruega que la adjudicación quede desierta una vez finalizado el plazo sin presentación de ofertas; tras revisar el expediente de contratación citado, se comprueba que no se ha procedido a la adjudicación del contrato ni a la firma del mismo; además se solicita al Presidente que revise el procedimiento de contratación, al cuestionarse la exclusividad, la urgencia y la condición suspensiva.*

*5.- A finales de enero, la Junta de Gobierno acuerda, sin un informe de Secretaría Intervención al respecto, conceder una prórroga para la presentación de la oferta por parte de la empresa. Oferta que, llegó en sobre cerrado el día 4 de marzo, fuera de plazo.*

*6.- El Consejo Comarcal de 17 de noviembre de 2008 acuerda un Reconocimiento Extrajudicial de Crédito, según el encargo del Presidente: por la necesidad de imputar al ejercicio corriente obligaciones procedentes del suministro de UNA PISTA DE PATINAJE, llevados a cabo en ejercicios anteriores y no imputadas en su momento por falta de consignación presupuestaria. Lo que es votado en contra por los consejeros pertenecientes a los grupos comarcales de PSOE, CC-IU y CHA, por los*

*siguientes motivos:*

*- Por entender que el acuerdo es nulo de pleno derecho, puesto que la motivación del R.E.C. carece de sentido al contar con partida presupuestaria en vigor para el 2008, concretamente la 4521-62302, y la factura que se presenta es de fecha 6 de noviembre de 2008.*

*- Por qué, a pesar de esta motivación, la Secretaria- Intervención emite informe en el que se justifica la necesidad de este R.E.C. por supuestas irregularidades e ilegalidades en la adquisición.*

*Por lo expuesto, considerando la gravedad derivada de los antecedentes expuestos y la ausencia de expediente de contratación, máxime, al tratarse de un suministro que ya estaba entregado, es por lo que SOLICITAMOS:*

*Que tenga por presentada esta queja y se proceda a requerir a la Comarca de Tarazona y el Moncayo aquella información relacionada con la el asunto objeto de la presente queja, así como la identificación de la/s persona/s que encargaron la adquisición del suministro sin la existencia previa de expediente de contratación, teniendo en cuenta que la factura emitida por la empresa está fechada en noviembre del presente año.”*

**Segundo.-** Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a supervisión, y dirigirse a la Presidencia de la Comarca de Tarazona y el Moncayo con la finalidad de recabar información sobre la cuestión planteada en la queja.

**Tercero.-** No obstante el tiempo transcurrido, y a pesar de haber sido reiterada en dos ocasiones nuestra solicitud de información, la Comarca de Tarazona y el Moncayo no ha remitido el informe requerido a la Institución que represento.

## **II.- Consideraciones jurídicas.**

### **Primera.- Cuestión Previa.**

Debemos señalar que, en este expediente, como ocurre en otros expedientes tramitados y que se tramitan en esta Institución, consejeros comarcales acuden al Justicia formulando quejas por la actuación del equipo de gobierno de la comarca. Nada tenemos que objetar en el plano de la estricta legalidad pues los consejeros comarcales se encuentran especialmente legitimados para acudir a la Institución tal y como establece el art. 12.1.c) de la de la Ley reguladora de 27 de junio de 1985 cuando reconoce que *“los miembros de las Corporaciones Locales podrán solicitar*

*la intervención del Justicia en su ámbito territorial'.*

Es evidente que quien accede al Justicia lo puede hacer con distintos motivos y con diferente finalidad; pero esto es algo que el Justicia no puede tener en cuenta ni cuando admite o rechaza una queja, ya que tiene que hacerlo de forma motivada y basándose en alguna de las causas previstas en el art. 15 de la Ley, ni a la hora de dictar su resolución final en la que valora exclusivamente si se ha cumplido o no la Ley.

Lo dicho anteriormente no es óbice para que consideremos que el foro adecuado para la labor de control a los equipos de gobierno se encuentra en los propios órganos de la Comarca, donde los Consejeros pueden desarrollar su actividad política haciendo uso del abanico de derechos que la legislación les reconoce (intervención en debates, acceso a la información, formulación de propuestas...). Entendemos que en aquellos supuestos en los que estos derechos políticos de los Consejeros se ven cuestionados se encuentra plenamente justificada la intervención del Justicia. Sin embargo, en el resto de los casos, en los que se persigue la defensa abstracta de la legalidad, sería deseable que la queja al Justicia se utilizase como un último recurso pues la misión fundamental del Justicia no es la defensa abstracta de la legalidad sino la defensa de los derechos de los ciudadanos.

En consecuencia con lo anterior, es objeto de estudio de la presente Resolución la actuación de la Comarca de Tarazona y el Moncayo relativa a las cuestiones planteadas en el escrito de queja presentado. Desde esta Institución se considera que la actuación del equipo de gobierno de la Comarca de Tarazona y el Moncayo no ha auxiliado al Justicia de Aragón en la tramitación del presente expediente de queja, al no haber dado contestación a la petición de información que se le remitió sobre la contratación de la pista de patinaje; y aun sin contar con la información de la Comarca, desde esta Institución se aprecia la necesidad de recordar la obligación municipal de seguir el procedimiento de contratación establecido en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos de las Administraciones Públicas.

#### **Segunda. Sobre la obligación de colaborar con el Justicia de Aragón.-**

A pesar de haberse reiterado la petición de información, dicha información no se ha recibido; por ello, a la Comarca de Tarazona y el Moncayo debe recordársele la obligación de colaborar con esta Institución que establece su Ley reguladora en los siguientes términos:

*“Artículo 19º-1. Todos los poderes públicos y entidades afectadas por esta Ley están obligados a auxiliar al Justicia en sus investigaciones.*

*2. Las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración deberán facilitar al Justicia o a aquel en quien delegue, las informaciones, asistencia y entrada a todas las dependencias, centros y organismos. Igualmente deberán poner a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora”.*

*“Artículo 20º. Las actuaciones que se practiquen durante una investigación se llevarán a cabo con reserva absoluta. El Justicia podrá, no obstante, incluir su contenido en el informe anual a las Cortes o en cualquiera de sus comunicaciones a la Comisión correspondiente”.*

### **Tercera.- Sobre la contratación objeto del expediente de queja.**

Con independencia de la cuantía de la contratación, que se desconoce al no haber informado la Administración sobre la misma, desde esta Institución se observa que en la contratación de la pista de patinaje no se ha seguido el procedimiento establecido en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Con fecha 17 de diciembre de 2007 la Junta de Gobierno Local acuerda la contratación por procedimiento negociado y tramitación urgente el suministro de una pista de patinaje con condición suspensiva. La pista fue instalada durante las Navidades de 2007-2008 en el recinto ferial, pero, y según se dice en el escrito de queja, al haber finalizado el plazo de adjudicación sin presentación de ofertas, se prorroga dicho plazo, presentando la empresa instaladora con fecha 4 de marzo su oferta.

El Consejo Comarcal acuerda con fecha 17 de noviembre de 2008 un reconocimiento extrajudicial de crédito para dar cumplimiento a las obligaciones de pago contraídas con la empresa suministradora de la pista de patinaje. Este reconocimiento, para los presentadores del escrito de queja, sería nulo de pleno derecho, al contar con partida presupuestaria en vigor para el año 2008, y dado que la Secretaría-Intervención de la Comarca emite informe en el que se justifica la necesidad del crédito extraordinario aun habiendo irregularidades e ilegalidades en la adquisición.

El reconocimiento extrajudicial de créditos es reflejo de una situación de deficiente gestión municipal que trata de dar solución a la existencia de obligaciones de pago sin crédito presupuestario. Está permitido por la ley como medida de protección de los intereses de terceros, pero ello no evita la existencia de posibles responsabilidades por parte de las autoridades y personal de la administración. Así el propio artículo 154.5 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, cuando declara la nulidad de los acuerdos o actos por los que se adquieren compromisos de gastos por

cuantía superior al importe de los créditos autorizados, hace referencia a las responsabilidades que dichos actos puedan generar.

Pero con independencia de la nulidad del acuerdo de reconocimiento de crédito extraordinario, es doctrina del Tribunal Supremo, Sentencia de 30 de septiembre de 1999, que si el objeto del contrato ha sido efectivamente cumplido, para evitar un enriquecimiento injusto de la Administración y su responsabilidad patrimonial, es válido el acuerdo de reconocimiento de crédito extraordinario cuyo origen esté en un contrato nulo de pleno derecho. Concretamente, se establece en la referida Sentencia, la siguiente doctrina:

*“La Sala de instancia dictó Sentencia desestimatoria del recurso, con el argumento de que «el ayuntamiento de Aguilar de la Frontera trata de paliar los efectos jurídicos de las nulidades que él ha provocado por no sujetarse al procedimiento de contratación legalmente establecido, pero como la corporación ha recibido las obras, el único medio jurídico de que no se produzca un enriquecimiento sin causa es acudir, como propone el Interventor, a la concesión de un crédito extraordinario y así se evita el ulterior recurso de responsabilidad patrimonial, a que alude la abogacía del Estado, para indemnizar a los contratistas, que han prestado el servicio, por los daños y perjuicios sufridos, que serían como mínimo el valor de las obras reclamadas, y como esta solución es más conforme con los principios informadores del ordenamiento jurídico que la de la nulidad postulada por aplicación de preceptos formalistas, el recurso debe ser desestimado».*

*SEGUNDO.- Contra esta Sentencia interpone recurso de casación el abogado del Estado, fundando la impugnación en dos motivos, ambos formulados al amparo del artículo 95.1.4º de la Ley de la Jurisdicción de 1956, reformada por la Ley 10/1992, y reconducibles los dos a una sola idea básica: la Sentencia infringe las normas reguladoras de las causas de nulidad de pleno derecho de los contratos (artículos 112 del Real Decreto Legislativo de 18 de abril de 1986, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 del Reglamento de Contratos del Estado, 154.4 de la Ley de Haciendas Locales y 60 y concordantes de la Ley General Presupuestaria) porque a pesar de concurrir en los enjuiciados las circunstancias determinantes de una nulidad de aquella naturaleza, sin embargo la Sentencia no extrajo de esta conclusión la obligada consecuencia jurídica de considerar ineficaces todas las derivaciones de los mismos, incluidos los reconocimientos de sendas deudas para satisfacer el importe de las obras efectivamente realizadas.*

*Este sólido argumento del representante procesal de la Administración del Estado tiene en su contra que el debate se desarrolla a estas alturas dentro del estricto cauce del recurso de casación y en este*

*sentido conviene señalar que la Sentencia acepta -acorde en esto con la Administración demandante- que sí son nulos de pleno derecho los contratos que están en el origen del proceso, de modo que en ningún momento establece que en ellos tenga su origen la legalidad de las deudas reconocidas, sino que ésta la basa directamente en el hecho por nadie negado de que las obras a las que se refieren los reconocimientos han sido efectivamente realizadas, por lo que si no fueran satisfechas por el ayuntamiento se produciría un enriquecimiento injusto. Esta fundamentación sustancial de la Sentencia no ha sido debidamente combatida, lo que nos obliga a desestimar los motivos”.*

En consecuencia, y en aplicación de la transcrita doctrina del Tribunal Supremo, desde esta Institución se considera que el reconocimiento de crédito extraordinario no sería nulo de pleno derecho.

Por otra parte, en el procedimiento negociado, de urgencia, y con condición suspensiva, de contratación de una pista de patinaje, aun sin contar con la información de la Comarca, de los hechos descritos en el escrito de queja se pueden observar a juicio de esta Institución lo siguiente:

La oferta fue presentada en marzo de 2008, es decir, con posterioridad al inicio de la prestación del contrato de pista de patinaje, por lo que no se pudo proceder a la adjudicación de este contrato por el órgano competente sino hasta después de recibida la oferta, por lo que se inició y concluyó la ejecución del contrato sin haberse formalizado este acto de adjudicación necesario del procedimiento de contratación, tal como resulta de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, según el cual: “los contratos de las Administraciones Públicas, en todo caso, y los contratos sujetos a regulación armonizada, incluidos los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 17, se perfeccionan mediante su adjudicación definitiva, cualquiera que sea el procedimiento seguido para llegar a ella”; y aun cuando pudiéramos considerar que el contrato fue adjudicado de forma provisional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96.c) de la referida Ley de Contratos, dado su carácter de urgencia, ello presupondría la prestación de garantía, lo que no habría podido llevarse a cabo al no haber oferta que admitir,

No es posible a esta Institución dar una opinión jurídica más amplia sobre la cuestión planteada en el escrito de queja, pues al no haber atendido la Comarca de Tarazona y el Moncayo nuestra petición de información, desconocemos el contenido íntegro del expediente de contratación por el procedimiento negociado de urgencia y con condición suspensiva de una pista de patinaje en el recinto ferial de Tarazona.

### **III.- Resolución**

Por todo lo expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente acordar la siguiente Resolución:

**Primero.- Formular Sugerencia** a los Organos de Gobierno de la Comarca de Tarazona y el Moncayo para que justifiquen ante el Consejo Comarcal la elección del procedimiento y forma utilizados en el contrato de suministro de una pista de patinaje en las Navidades del año 2007.

**Segundo.- Hacer Recordatorio de Deberes Legales** a los Organos de Gobierno de la Comarca de Tarazona y el Moncayo sobre la obligación de colaborar con el Justicia de Aragón en los términos que establece la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de la Institución.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no las Sugerencias formuladas, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**