# INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DELEGADA

Se ha recibido, para su fiscalización, este expediente por el que se propone la propuesta de abono a la empresa ERKI S.L. de la segunda y última certificación de las obras para la eliminación de barreras arquitectónicas e instalación de ascensor en la sala de Didáctica del Museo de Navarra, que incluye la autorización de un gasto adicional de 10.588,55 euros en aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto.

Según los informes adjuntos:

- Por Resolución 244/2020, de 25 de septiembre, del Director General de Cultura-Institución Príncipe de Viana, se dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación de las obras para la eliminación de barreras arquitectónicas e instalación de ascensor en la sala de Didáctica del Museo de Navarra.
- Por Resolución 366/2020, de 27 de noviembre, del Director General de Cultura-Institución Príncipe de Viana, se adjudicaban las obras de eliminación de barreras arquitectónicas e instalación del ascensor en la sala de Didáctica del Museo de Navarra a la empresa ERKI Construcción Sostenible, S.L., por un importe de 65.993,17 euros, sin IVA y 79.851,74 euros IVA incluido.
- Con fecha 14 de mayo 2021 se dan por concluidas las obras produciéndose su recepción mediante acta del 14 de mayo 2021.
- El Servicio de Museos emite informe en el que señala que la Dirección Facultativa del proyecto plantea que en la certificación final se ha de incluir un incremento del coste total de las obras por importe de 8.750,87 euros sin IVA (10.588,55 euros IVA incluido), lo que supone una desviación del 13,26%, respecto del Presupuesto de Ejecución Material contratado.
- El Servicio de Museos señala que, a la vista de que los trabajos han sido realizados correctamente y del resto de circunstancias concurrentes, procede, además de aprobar la certificación final de la obra, autorizar y disponer un gasto de 10.588 euros (IVA incluido) en aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto.
- Según el informe jurídico no se dan las circunstancias para modificar el contrato, y lo que procede es abonar por enriquecimiento injusto.

La partida propuesta para los abonos dispone de crédito adecuado y suficiente.

No obstante, habiéndose omitido el expediente de contratación y prescindido de los trámites previstos para él en la Ley Foral de Contratos, incluida la fiscalización previa preceptiva del expediente, corresponde aplicar lo dispuesto en el artículo 103, apartados primero, segundo y cuarto, de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, y se remite al efecto el presente informe al órgano gestor.

Pamplona, a 14 de septiembre de 2021

Fdo.: Beatriz Barber Zugaldía
Interventora Delegada en el Departamento de Cultura y Deporte

**Ignacio Apezteguía Morentin**
Director General de Cultura - Institución Príncipe de Viana
Kultura Zuzendari Nagusia - Vianako Printzea Erakundea
Navarrería, 39
31001 PAMPLONA/IRUÑA
Tel.: 848 42 46 07
dg.cultura.ipv@navarra.es



INFORME DE SOLICITUD AL GOBIERNO DE NAVARRA, PARA QUE AUTORICE A LA DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA-INSTITUCIÓN PRÍNCIPE DE VIANA, EL ABONO DE LA SEGUNDA Y ÚLTIMA CERTIFICACION DE LAS OBRAS PARA LA ELIMINACIÓN DE BARRERAS ARQUITECTÓNICAS E INSTALACION DE ASCENSOR EN LA SALA DE DIDÁCTICA DEL MUSEO DE NAVARRA, QUE INCLUYE LA AUTORIZACIÓN DE UN GASTO ADICIONAL DE 10.588,55 EUROS (IVA INCLUIDO) CONFORME A LA DOCTRINA DEL ENRIQUECIMIENTO INJUSTO.

A través del presente informe, se eleva solicitud al Gobierno de Navarra para que, mediante Acuerdo, resuelva favorablemente el expediente de abono de la certificación indicada conforme a la doctrina del enriquecimiento injusto.

La disposición de gasto y ordenación de pago propuesta tienen su fundamento en la certificación final de las obras de eliminación de barreras arquitectónicas e instalación del ascensor en la sala de Didáctica del Museo de Navarra adjudicadas a la empresa ERKI Construcción Sostenible, S.L., por Resolución 366/2020, de 27 de noviembre, del Director General de Cultura-Institución Príncipe de Viana. Trabajos han sido realizados correctamente. En esta certificación final se incluye un incremento del coste total de las obras por importe de 8.750,87 euros sin IVA (10.588,55 euros IVA incluido), lo que supone una desviación del 13,26%, respecto del Presupuesto de Ejecución Material contratado. Los motivos de este incremento vienen determinados, tal y como consta en un informe emitido por los arquitectos redactores del proyecto y directores de las obras, en una serie de circunstancias imprevistas que surgieron durante el desarrollo de los trabajos que determinaron la necesidad de introducir modificaciones en el proyecto mediante el aumento de algunas partidas, la disminución de otras y la inclusión de partidas nuevas. No obstante, todas estas modificaciones fueron ejecutadas sin haberse tramitado expediente alguno de modificación del contrato.

En vista de que nos encontramos ante unas prestaciones ya debidamente ejecutadas pero sin el adecuado soporte contractual, al no haberse formalizado el correspondiente expediente de modificación del contrato, es forzoso explorar la posibilidad de acogerse a la teoría de la prohibición de enriquecimiento sin causa, construcción jurisprudencial en cuya virtud se palia, en determinadas condiciones, el indeseable desequilibrio que se produce cuando alguien que ejecuta una prestación sin el imprescindible basamento contractual, no ha generado por tal motivo el derecho a obtener el equivalente dinerario o en especie que le correspondería de haberse formalizado el oportuno contrato.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo es reiterativa en cuanto a la obligación de pago, sea cual sea la naturaleza de la relación jurídica negocial, para evitar que, convenida la realización de un trabajo y llevado a cabo el mismo, exista un enriquecimiento y un empobrecimiento sin causa, sin que sea posible frente a ello oponer tesis sustentadas en la inexistencia de procedimientos formales.

El mismo Tribunal, en su Sentencia 23 de marzo de 2015, explica que la Doctrina del enriquecimiento injusto tiene como finalidad corregir situaciones de total desequilibrio, que originan unos efectos, sin causa, de enriquecimiento (por parte de la Administración, en este caso) y empobrecimiento (en el caso de la empresa prestadora del servicio, en el presente caso), siendo necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

**Ignacio Apezteguía Morentin**
Director General de Cultura - Institución Príncipe de Viana
Kultura Zuzendari Nagusia - Vianako Printzea Erakundea
Navarrería, 39
31001 PAMPLONA/IRUÑA
Tel.: 848 42 46 07
dg.cultura.ipv@navarra.es



-Que se hayan producido prestaciones por el particular: En este caso, la empresa ERKI S.L., durante la ejecución del contrato ha realizado tareas distintas a las inicialmente previstas, que son descritas de forma detallada en el informe emitido por los arquitectos autores del proyecto y encargados de la dirección de la obra, y que han determinado la necesidad de aumentar algunas partidas del presupuesto licitado, reducir algunas e incluir otras nuevas. Todo ello ha supuesto un incremento en el presupuesto de ejecución de una cantidad de 8.750,87 euros sin IVA (10.588,55 euros IVA incluido).

-Que la prestación del servicio no revele voluntad maliciosa.

- Que dichas prestaciones no se deban a la propia iniciativa de la empresa. En este caso, las tareas fueron realizadas en todo momento con el conocimiento y supervisión de la dirección de obra, contando unas veces con el consentimiento tácito o expreso del Servicio de Museos en la creencia que el incremento en algunas partidas se vería compensado con la disminución de otras; en otros casos, las modificaciones fueron llevadas a cabo siguiendo las indicaciones del propio Servicio de Museos.

-Que tenga su origen en hechos dimanantes de la Administración, tal y como se acaba de exponer.

Debe tenerse finalmente en cuenta que nuestra Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, dispone en su artículo 20 que "las obligaciones de la Hacienda Pública de Navarra nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, las generen". Pues bien, de acuerdo con dicho artículo, así como con la doctrina jurisprudencial reseñada, debe reputarse que los hechos sobre los que se informa (la efectiva prestación de un servicio sin soporte contractual legalmente conformado) son determinantes de la existencia de la obligación cuyo pago se propone.

Acreditado lo anterior y habiéndose remitido las propuestas de resolución a la Intervención Delegada en el Departamento de Cultura, y Deporte, la Intervención Delegada ha emitido informe de omisión de fiscalización a los efectos del artículo 103 de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra, dado que la prestación de los servicios tras la finalización del contrato no fue fiscalizada en su momento, debiéndose remitir al Gobierno de Navarra la decisión final respecto de aquellos expedientes cuya fiscalización se haya omitido y que presenten alguna infracción del ordenamiento jurídico u otro defecto que impida su convalidación sin más trámite.

Y así, aun no ajustándose la modificación contractual a las disposiciones vigentes en materia de contratos públicos, debe procederse a pagar la totalidad de las obras ejecutadas, en virtud de la teoría en cuya virtud se persigue evitar los enriquecimientos injustos, con el fin de evitar así el perjuicio que deriva del hecho de haber prestado de buena fe unos servicios a la Administración y a su instancia sin haber percibido la oportuna contraprestación.

En su virtud, se propone al Gobierno de Navarra, que resuelva favorablemente el expediente de abono de la segunda y última certificación de las obras para la eliminación de barreras arquitectónicas e instalación de ascensor en la sala de Didáctica del Museo de Navarra; que precisa de la autorización y disposición un gasto adicional de 10.588,55 euros en aplicación de la teoría del enriquecimiento injusto. Lo que se traslada para su aprobación por Acuerdo de Gobierno, si lo estima oportuno.

Se adjunta el expediente de abono.

Pamplona, 15 de septiembre de 2021

EL DIRECTOR GENERAL DE CULTURA-INSTITUCIÓN PRÍNCIPE DE VIANA

Ignacio Apezteguía Morentin

SRA. CONSEJERA DEL DEPARTAMENTO DE CULTURA Y DEPORTE

ACUERDO del Gobierno de Navarra, de 22 de septiembre de 2021, por el que, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 103.4 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, y a instancia de la Dirección General de Cultura-Institución Príncipe de Viana, se resuelve favorablemente el expediente de abono de la segunda y última certificación de las obras para la eliminación de barreras arquitectónicas e instalación de ascensor en la sala de Didáctica del Museo de Navarra, que incluye la autorización de un gasto adicional de 10.588,55 euros, en aplicación de la doctrina que prohíbe el enriquecimiento injusto y se ordena la continuación del procedimiento para su abono.

El Servicio de Museos de la Dirección General de Cultura-Institución Príncipe de Viana propone aprobar la autorización y disposición del gasto de la segunda y última certificación de las obras para la eliminación de barreras arquitectónicas e instalación de ascensor en la sala de Didáctica del Museo de Navarra, que incluye la autorización de un gasto adicional de 10.588,55 euros en aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto.

La disposición de gasto y ordenación de pago de esa cantidad adicional de 10.588,55 euros tiene su fundamento en la realización de unas obras no sustentadas en una relación jurídica debidamente formalizada.

El Servicio de Museos indica que en la certificación final de las obras ejecutadas se incluye un incremento del coste total de las obras por importe de 8.750,87 euros sin IVA (10.588,55 euros IVA incluido), lo que supone una desviación del 13,26%, respecto del presupuesto de ejecución material contratado. los motivos de este incremento vienen determinados, tal y como consta en un informe emitido por los arquitectos redactores del proyecto y directores de las obras, en una serie de circunstancias imprevistas que

surgieron durante el desarrollo de los trabajos que determinaron la necesidad de introducir modificaciones en el proyecto mediante el aumento de algunas partidas, la disminución de otras y la inclusión de partidas nuevas. Todas estas modificaciones fueron ejecutadas sin haberse tramitado expediente alguno de modificación del contrato.

En vista de que nos encontramos ante una prestación ya debidamente ejecutada pero sin el adecuado soporte contractual, en este caso la tramitación del correspondiente expediente de modificación, es forzoso explorar la posibilidad de acogerse a la teoría de la prohibición de enriquecimiento sin causa, construcción jurisprudencial en cuya virtud se palía, en determinadas condiciones, el indeseable desequilibrio que se produce cuando alguien que ejecuta una prestación sin el imprescindible basamento contractual no ha generado por tal motivo el derecho a obtener el equivalente dinerario o en especie que le correspondería de haberse formalizado el oportuno contrato.

La aplicación de la teoría del enriquecimiento injusto al ámbito del Derecho Administrativo ha sido admitida jurisprudencialmente en materia de contratación, tratándose así de mantener el equilibrio de las prestaciones pactadas y dar primacía al estado de hecho de las cosas (la Administración contratante ha adquirido la prestación que encargó a la empresa contratista) con el fin de evitar perjuicios injustificados para una parte y la obtención de un beneficio real para la otra, pues de otro modo vería realizada la Administración un trabajo sin pagar por él su precio.

Es paradigmática en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1986, que señala:

"Que la única alegación contra esta partida que formula la Administración demandada es la de que no existe expediente de contratación, lo que determina la improcedencia de la cantidad que por este concepto se reclama; este razonamiento olvida que las obligaciones nacen no sólo de los contratos sino de la Ley, de los contratos, de los cuasicontratos y de los actos y omisiones ilícitos. Tal precepto, contenido en el artículo 1088 del Código Civil, es también aplicable a los actos en que interviene la Administración, y específicamente en aquellos supuestos en que la Administración consiente una actividad del particular que la beneficia, al margen de los procedimientos legalmente establecidos; la inexistencia de expedientes de contratación podrá dar lugar a la exigencia de responsabilidades de diverso orden, pero es absolutamente improcedente denegar su importe fundándose en vicios formales que le son a ella imputables, pues se llegaría a la inadmisible conclusión de que después de haber incumplido la Administración sus propias normas, y haberse beneficiado de la actividad del particular, no tendría que pagar su contraprestación, precisamente por haber incumplido sus normas".

En materia de contratación administrativa, a los requisitos anteriormente indicados hay que añadir el hecho de que las obras tengan origen en la propia Administración o que ésta consienta en la ejecución de las mismas; dicho de otra manera, que no se ejecuten por propia iniciativa del contratista; como significan las SSTS de 18 de diciembre de 2007 y de 28 de abril de 2008, en doctrina reiterada posteriormente de manera recurrente por el Alto Tribunal: "… 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 analizado nos encontramos con modificaciones que vienen determinadas principalmente por la aparición de una situación imprevista, habitual en la realización de intervenciones sobre edificios ya existentes, que determinan la necesidad de ir adaptando el proyecto a las posibilidades de la realidad construida que se descubre con el avance de las obras. En el informe de la dirección de la obra se detallan, partida por partida, los cambios y los incrementos o decrementos generados. El conjunto de circunstancias descritas permite señalar que la modificación habría tenía encaje en el supuesto previsto en el artículo 114.3.a) de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, esto es: "Cuando concurran circunstancias imprevisibles para una entidad adjudicadora diligente".

Lo relevante es que estas modificaciones, aunque se realizaron sin haberse tramitado expediente alguno de modificación del contrato, fueron realizadas en todo momento con el conocimiento y supervisión de la dirección de obra, contando unas veces con el consentimiento tácito o expreso del Servicio de Museos en la creencia que el incremento en algunas partidas se vería compensado con la disminución de otras; en otros casos, las modificaciones fueron llevadas a cabo siguiendo las indicaciones del propio Servicio de Museos.

En consecuencia, puede tenerse en cuenta, en cuanto a la posición de la empresa ERKI S.L., el principio de confianza legítima, operativo ya anteriormente a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y aplicado por la jurisprudencia contencioso-administrativa en el ámbito contractual, que protege al administrado que realiza una actividad guiado por una

actuación de una Administración, que aun sin estar sometida al procedimiento habitual, genera en aquél la razonable convicción de que se le está encargando una prestación que conlleva la correlativa contraprestación en forma de precio por la ejecución del encargo. La protección de la confianza jurídica está engarzada con el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución Española).

En definitiva, en el presente caso concurren las circunstancias determinantes de la procedencia del abono solicitado. En efecto, se han realizado trabajos adicionales a los contemplados en el proyecto de la obra, que se han llevado a cabo con el pleno conocimiento y consentimiento de la misma y bajo su supervisión. Así pues, la contrata ha ejecutado unas prestaciones adicionales que benefician al propietario de la obra y es de aplicación al respecto la doctrina de prohibición de enriquecimiento injusto, acogida jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1983, 24 de mayo de 2004 o 28 de marzo de 2005), y de modo reiterado, en casos similares, por la doctrina del Consejo de Estado. De los informes que constan en el expediente se desprende que la empresa constructora ha procedido de buena fe, bajo la supervisión de la dirección de obra en todo momento, y que los trabajos realizados adicionalmente han obedecido a la realidad de las circunstancias del edificio en que se ejecutaban las obras, como fue la imprevista aparición de la tubería principal de abastecimiento de agua así como a la necesidad de corregir algunas omisiones en el proyecto; tareas que han sido necesarias para la finalización de la obra y que han beneficiado a la Administración.

Debe tenerse finalmente en cuenta que la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, dispone en su artículo 20 que "las obligaciones de la Hacienda Pública de Navarra nacen de la ley, de los negocios

jurídicos y de los actos o hechos que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, las generen”. Pues bien, de acuerdo con dicho artículo, así como con la doctrina jurisprudencial reseñada, debe reputarse que los hechos sobre los que se informa (la efectiva realización de unas obras sin soporte contractual legalmente conformado al no haberse tramitado el correspondiente expediente de modificación contracutal) son determinantes de la existencia de la obligación cuyo pago se propone.

Acreditado lo anterior en el expediente y habiéndose remitido la propuesta de resolución a la Intervención Delegada en el Departamento de Cultura y Deporte, la Intervención Delegada ha emitido informe de omisión de fiscalización a los efectos del artículo 103 de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra, dado que no fue tramitado el correspondiente expediente de modificación contractual y, por tanto, no fue fiscalizado en su momento, debiéndose remitir al Gobierno de Navarra la decisión final respecto de aquellos expedientes cuya fiscalización se haya omitido y que presenten alguna infracción del ordenamiento jurídico u otro defecto que impida su convalidación sin más trámite.

Y así, aun no ajustándose plenamente la contratación del caso a las disposiciones vigentes en materia de contratos públicos, debe procederse a pagar las obras ejecutadas no previstas inicialmente en el proyecto, en virtud de la teoría por la que se persigue evitar los enriquecimientos injustos, con el fin de eludir así el perjuicio que deriva del hecho de haber prestado de buena fe un servicio a la Administración y a su instancia sin haber percibido la oportuna contraprestación.

En su virtud, el Gobierno de Navarra, a propuesta de la Consejera de Cultura y Deporte,

ACUERDA

1.º Resolver favorablemente, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 103.4 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, y a instancia de la Dirección General de Cultura-Institución Príncipe de Viana, el expediente de abono de la segunda y última certificación de las obras para la eliminación de barreras arquitectónicas e instalación de ascensor en la sala de Didáctica del Museo de Navarra, que incluye la autorización de un gasto adicional de 10.588,55 euros en aplicación de la doctrina que prohíbe el enriquecimiento injusto, y ordenar la continuación del procedimiento para su abono.

2.º Trasladar este acuerdo a la Dirección General de Cultura-Institución Príncipe de Viana, al Servicio de Bibliotecas, al Negociado de Gestión Económica, a la Secretaría General Técnica y a la Intervención Delegada del Departamento de Cultura y Deporte.

Pamplona, veintidós de septiembre de dos mil veintiuno.

EL CONSEJERO SECRETARIO
DEL GOBIERNO DE NAVARRA

Javier Remírez Apesteguía

RESOLUCIÓN 266/2021, de 23 de septiembre, del Director General de Cultura-Institución Príncipe de Viana, por la que se aprueba la segunda y última certificación de las obras para la eliminación de barreras arquitectónicas e instalación de ascensor en la sala de Didáctica del Museo de Navarra; se autoriza y dispone un gasto adicional de 10.588,55 euros en aplicación de la teoría del enriquecimiento injusto y se dispone el abono de un total de 67.844,92 euros a ERKI Construcción Sostenible, S.L.

El Servicio de Museos de la Dirección General de Cultura-Institución Príncipe de Viana informa en relación con la aprobación y el abono de la segunda y última certificación de las obras para la eliminación de barreras arquitectónicas e instalación de ascensor en la sala de Didáctica del Museo de Navarra, así como la autorización y disposición de un gasto adicional de 10.588,55 euros a causa de los imprevistos surgidos a lo largo de la ejecución de la obra que han determinado una modificación de las tareas a realizar por el contratista, modificación que no se ha tramitado con arreglo al procedimiento legalmente establecido y cuyo abono procede en aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto.

Consta en el expediente el informe jurídico elaborado al efecto.

Por lo expuesto, en virtud de las competencias que tengo atribuidas por Decreto Foral 273/2019, de 30 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Cultura y Deporte,

RESUELVO:

1º Aprobar la segunda y última certificación de las obras para la eliminación de barreras arquitectónicas e instalación de ascensor en la sala de Didáctica del Museo de Navarra a Erki Construcción Sostenible S.L., por un importe de 67.844,92 euros (IVA incluido).

2º Autorizar y disponer un gasto suplementario de 10.588,55 (IVA incluido) en la partida A20003 A2300 6020 333100 "Obras, estudios y proyectos en edificios" del presupuesto de gastos de 2021, (expediente 0140000039 AD (R)), del presupuesto de gastos de 2021, en aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto.

3º Interesar al Departamento de Economía y Hacienda el abono de 67.844,92 euros a Erki Construcción Sostenible, S.L. con CIF: B71316723, con cargo a la partida A20003 A2300 6020 333100 "Obras, estudios y proyectos en edificios" del presupuesto de gastos de 2021.

4º Notificar la presente Resolución a Erki Construcción Sostenible, S.L. y al Negociado de Gestión Económica del Departamento de Cultura y Deporte, a los efectos oportunos, significando que contra ella cabe interponer recurso de alzada ante la Consejera de Cultura y Deporte en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente al de la notificación.

Pamplona, 23 de septiembre de 2021.

EL DIRECTOR GENERAL DE CULTURA-
INSTITUCIÓN PRÍNCIPE DE VIANA

Ignacio Apezteguía Morentin