



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Del conjunto de documentación remitida por la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas se puede deducir que desde el año 1985 se han formalizado diferentes convenios, no aportados al expediente, entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y la compañía Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE) por los que la primera ha asumido la obligación de compensar los resultados negativos experimentados por la empresa estatal, derivados de la prestación de servicios ferroviarios en el tramo de la línea de cercanías «C2», comprendido entre Lorca y Aguilas, una vez que el Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 1984 decretó su cierre por tratarse de una línea altamente deficitaria. La situación descrita se mantuvo hasta el año 1993, último de la etapa de acuerdo entre las dos entidades. A partir de ese ejercicio se mantuvieron los servicios sin formalizar nuevo convenio, según consta en los diferentes documentos integrantes del expediente, si bien, con algunas interrupciones, continuaron los contactos para su formalización, que se produjo el 29 de diciembre de 1998, dando origen al primer documento que obra en el expediente remitido.

SEGUNDO.- El 26 de febrero de 1999, la Unidad de Asesoramiento Técnico de la Dirección General de Transportes y Comunicaciones emitió un informe denominado «Informe económico sobre el déficit de explotación ferrocarril Aguilas Lorca 1994-1997». En él relata las vicisitudes por las que transcurrió el proceso de negociación del convenio de 1998. Señala las causas que impidieron su conclusión, entre las que destaca la disparidad de juicios entre la Dirección General y la Intervención General respecto de las deficiencias que ésta última advertía en el expediente que se había instruido. Según el informante se resumían en «...las contradicciones implícitas al convenir unos servicios que, en parte, ya han sido prestados, y en referencia a un déficit que, por naturaleza es variable, diferencia entre gastos e ingresos, que el Convenio acotaba y fijaba sin admitir más variaciones que las de un porcentaje estimado en función de las variaciones del IPC de los últimos años». Ante esta postura la Dirección General optó por modificar el proyecto de convenio en dos sentidos: primero, limitando su ámbito temporal a los ejercicios 1998 y 1999 y, segundo, fijando una cuantía máxima a la compensación a abonar del déficit que se produjera, entendido como diferencia entre gastos e ingresos de explotación. Con estas modificaciones, el convenio fue firmado el 29 de diciembre de 1998. Al mismo tiempo el informe denuncia que el importe del déficit acumulado entre 1994 y 1997 ascendía a 169.600.000 pesetas por lo que proponía su abono en dos anualidades «... para no exceder la autorización de porcentajes contenida en la tramitación del último borrador de convenio reparado...», previo conocimiento y resolución por el Consejo de Gobierno de la omisión de la fiscalización y tras el dictamen del Consejo Jurídico.

TERCERO.- En consonancia con lo anterior, el 26 de febrero de 1999 el Director General de Transportes y Comunicaciones presentó al titular de la Consejería una propuesta para su elevación al Consejo de Gobierno, consistente en: «Conocer y resolver la omisión de la fiscalización previa, autorizar y disponer el gasto, por importe de 169.600.000 pesetas, correspondiente a compensación e indemnización por la prestación de servicios ferroviarios deficitarios entre Lorca y Aguilas prestados por RENFE, autorizando a la Consejería de Política

Territorial y Obras Públicas para que reconozca la obligación y ordene el pago imputando el gasto al presupuesto de los ejercicios 1999 y 2000 de acuerdo con la siguiente distribución de anualidades:

1999 117.999.000 pts.

2000 51.601.000 pts.

La referida propuesta fue aceptada por el Excmo. Sr. Consejero quien la suscribió, en esos mismos términos, el día 1 de marzo.

CUARTO.- El día 23 de marzo el Director General de Transportes y Comunicaciones recabó la conformidad de la empresa RENFE con la fórmula diseñada, con la que se «... liquidaría la deuda ... por la explotación del ferrocarril Lorca-Aguilas», consistente en el abono de 169.600.000 pesetas, suma de un pago de 117.999.000 pesetas en 1999, y 51.601.000 pesetas en el año 2000. Concluía su escrito indicando que la propuesta que se le enviaba «... está pendiente de su aceptación por el Consejero de Política Territorial y aprobación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia, previos los informes que procedan». Por escrito del día 29 de marzo la Gerencia de RENFE en Valencia aceptó íntegramente esas condiciones.

QUINTO.- El 12 de abril de 1999 el titular de la Consejería remitió a este Consejo Jurídico su propuesta del 1 de marzo. Examinada la documentación se comprobó la ausencia de toda la documentación que debería integrar el concreto incidente de reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa, regulado en el artículo 32 del Real Decreto 2.188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (RCI), procediendo a su devolución mediante oficio de la Presidencia de 20 de abril de 1999.

SEXTO.- El 30 de abril se solicitó de la Intervención General la emisión del informe requerido por el artículo 32 del RCI, acompañando el expediente instruido en el que se incluía el documento contable «RC» número 5678.20/99, con importe de 117.999.000 pesetas, y el «RCf» número 17/1999, de 51.601.000 pesetas, para acreditar la existencia de crédito suficiente. El informe fue evacuado el 1 de junio siguiente. En él, después de indicar que no tiene la naturaleza de fiscalización, se identifica el expediente como «... relativo a la omisión de la fiscalización previa de las compensaciones que la Comunidad Autónoma debe satisfacer a RENFE por la explotación del ferrocarril Lorca-Aguilas durante los años 1994-1997». Destaca como incumplimientos normativos «... el reconocimiento de derechos evaluables económicamente a favor de la empresa RENFE sin la tramitación del oportuno expediente administrativo y sin acreditar, por tanto, la existencia de consignación presupuestaria y de la disponibilidad de crédito suficiente...». Por ello, entiende que debe someterse a la consideración del Consejo de Gobierno.

SÉPTIMO.- Mediante su escrito de 23 de junio pasado se volvió a remitir a este Órgano Consultivo el expediente para emisión del dictamen exigido por el artículo 12.12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ). Con posterioridad se ha recibido la nueva propuesta a Consejo de Gobierno suscrita por V.E el día 17 de septiembre, que consiste, textualmente, en: *«Conocer y resolver la omisión de fiscalización previa de los servicios ferroviarios entre Lorca y Aguilas prestados durante los años 1994-1997 ambos inclusive, facultando a la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas para que autorice y disponga el gasto, reconozca la obligación y proponga el pago, a favor de RENFE, por importe de 169.600.000 pesetas, con las siguientes anualidades:*

1999 117.999.000 pts.

2000 51.601.000 pts.

A la vista de los antecedentes procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- La consulta formulada a este Consejo Jurídico lo es para que se emita el dictamen exigido por el artículo 12.12 de la LCJ, esto es, el que procede sobre las propuestas elevadas al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones o gastos fundamentadas en la omisión de la intervención previa de los mismos. El procedimiento a seguir, a falta de norma propia de la Comunidad, es el establecido en el artículo 32 del RCI. Ahora bien, es presupuesto básico para su inicio, tramitación y resolución, la existencia de un acto de reconocimiento de obligaciones con cargo a la Hacienda Pública Regional, dictado sin la preceptiva fiscalización. De no ser así no existe base legal para su instrucción y, menos aún, para su resolución. Esto es lo que sucede en el caso presente dado que no hay en el expediente remitido constancia de ningún acto de esa naturaleza. El único acto administrativo generador de gastos que actualmente despliega sus efectos en las relaciones entre la Comunidad y RENFE es el de aprobación del convenio suscrito entre ambas entidades el 29 de diciembre de 1998. Pues bien, de la documentación enviada no parece que se dictase sin la referida fiscalización, sino todo lo contrario. Fue precisamente en el trámite de fiscalización del proyecto de convenio, en el que se hicieron determinadas observaciones por el órgano de control, aceptadas por la Consejería instructora, donde se debió proceder a modificar su texto en consonancia con lo manifestado por la Intervención General. A falta de su efectiva constatación, cabe presumir que la fiscalización del proyecto definitivo de convenio se produjo y, además, en sentido favorable, por lo que los gastos que en su ejecución se hayan producido no están afectados por el defecto que se invoca. Tan es así que, en el momento presente, lo que se demanda de este Órgano consultivo es un juicio no sobre los gastos amparados por el convenio sino sobre los que quedaron excluidos del texto definitivo del convenio suscrito el 29 de diciembre de 1998 y que, por tanto, no quedan amparados en él.

SEGUNDA.- Delimitado el ámbito propio del dictamen, ajeno al convenio de 1998, se debe comprobar cuál sea el acto por el que se hayan reconocido obligaciones sin la previa fiscalización, para saber si el vicio denunciado existe y, en consecuencia, deba ser subsanado por el procedimiento legalmente establecido. Llegados a este punto es forzoso declarar que no puede sostenerse dicha afirmación, puesto que aún no se ha reconocido compromiso alguno por la Comunidad del que pueda derivarse el gasto que preceptivamente haya de ser fiscalizado. La situación de hecho es la misma que si ese acto se hubiera dictado - la empresa ha continuado prestando los servicios, en la confianza de que así iba a ser - pero lo cierto es que aún no se ha producido. Los contactos habidos entre las dos entidades, para concretar el sistema de financiación del mantenimiento de los servicios, son los presumibles en todo proceso de formación de la voluntad que ha de concluir en el momento en que se alcance el acuerdo último. Pero de ello no puede deducirse que cualquiera de los actos dictados por cualesquiera autoridades u órganos regionales durante el proceso negociador, en el que se manifestase la posibilidad de asumir un determinado nivel de gasto, signifique contraer un compromiso que deba ser previamente fiscalizado. Hay que diferenciar entre los actos preparatorios, o de trámite, y los definitivos, siendo de los últimos de los que debe predicarse la omisión del control. Esto es, la falta de fiscalización se ha de referir al acto que pueda vincular a la Administración regional, y ello sólo será posible cuando reúna los requisitos legalmente establecidos.

Uno de esos requisitos es el de la competencia para su emanación, competencia de la que no han hecho uso los órganos a los que la Ley 3/1990, de 5 de abril (LH) se la reconoce (el Consejo Gobierno o los Consejeros, según los casos). Los actos que constan en el expediente dictados por el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas relacionados con los supuestos gastos son las dos propuestas suscritas los días 1 de abril y 17 de septiembre de

1999, respectivamente. Como se ve son sólo propuestas, no reconocimiento de obligaciones. Por su parte, el Consejo de Gobierno aún no ha intervenido. El único acto dictado por el Director General de Transportes y Comunicaciones en el que se alude a los mismos es la solicitud de conformidad al montante de la financiación que aportaría la Comunidad Autónoma para cubrir el déficit de explotación de la empresa, pero en ella se hace expresa advertencia de que se trataba de una «... propuesta que está pendiente de aceptación por el Consejero de Política Territorial y aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia...» y añade «... previos los informes que procedan». Como consecuencia, no existe acto que haya reconocido obligaciones con cargo a la Hacienda Pública Regional y que, debiendo ser fiscalizado, se haya omitido ese trámite.

De esto se deduce la improcedencia de la vía utilizada, por lo que debe concluirse que no ha lugar a elevar al Consejo de Gobierno la propuesta del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de 17 de septiembre de 1999. Así terminaría la actuación de este Consejo Jurídico en el caso presente, pero la proximidad del cierre del ejercicio presupuestario y la demora excesivamente dilatada en su resolución aconsejan profundizar en el problema, en aras de los principios de eficacia y economía procesal.

TERCERA.- La conclusión a la que se ha llegado obligaría a la formulación de una nueva propuesta del Consejero al Consejo de Gobierno para la autorización de gasto, propuesta que debería ser fiscalizada por la Intervención General que, de redactarse en los mismos términos actuales, sería previsiblemente desfavorable, si sigue manteniendo su criterio de que los déficits de explotación experimentados durante los ejercicios 1994-1997 constituyen supuestos de gastos realizados sin fiscalización previa. El reparo suspendería la tramitación del expediente hasta que, planteada la discrepancia por la Consejería instructora, fuese levantado o no por el Consejo de Gobierno, tras el dictamen de este Órgano consultivo por aplicación del artículo 12.13 de la LCJ. En ese dictamen tendrían que examinarse las razones argumentadas por ambos órganos para sostener la posibilidad o no de fiscalización favorable de los gastos propuestos y su consiguiente autorización, en razón a que el tiempo de su realización lo permita todavía o, caso de que el momento ya hubiera pasado, no pudiese ejercerse. Sin embargo, entiende el Consejo Jurídico que esa es sólo una vertiente del problema, derivada de su núcleo central, consistente en determinar la naturaleza del acto que se pretende dictar por la Consejería, pues, una vez concretado ese presupuesto básico, podrá deducirse si el gasto que genere es o no fiscalizable favorablemente y, en consecuencia, susceptible de abono.

La lectura de la escasa documentación aportada permite entrever la verdadera causa del negocio que se pretende. No se trata de concertar la prestación de servicios desde el momento del acuerdo, puesto que, como bien decía la Intervención General, ya se han ejecutado.

Tampoco se trata de «prever» obligaciones cuya exigibilidad y concreción cuantitativa dependa de actividades posteriores a su asunción (fijar la cuantía de la aportación de la Comunidad a la cobertura de pérdidas futuras) pues, de haberlas, serían preexistentes y determinadas en su importe. En realidad lo que subyace en todo el expediente es la intención de poner fin a una relación jurídica incierta, mediante la liquidación de la deuda que una parte reclama y que la otra está dispuesta a reconocer. Siendo así nos encontramos ante la figura de la transacción, que está prevista en el artículo 17.3 de la LH, pero no la regula. Sólo exige que sea acordada mediante Decreto del Consejo de Gobierno previo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, a lo que debe unirse el dictamen del Consejo Jurídico según lo dispuesto en el artículo 12.11 de la LCJ. Puesto que la LH no regula el instituto de la transacción más que en los aspectos indicados, ha de acudirse al que con esa denominación define el artículo 1.809 del Código civil, según el cual: « La transacción es un contrato por el cual las partes, dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa, evitan la provocación de un pleito o ponen

término al que había comenzado». Entiende el Consejo Jurídico que, salvo razones que lo impidan y que no puede deducir del acervo documental de que dispone, el expediente que se instruya ha de orientarse en el sentido indicado, debiendo acreditarse el cumplimiento de los tres requisitos que exige la figura, a saber: 1) la existencia de una relación jurídica incierta tenida como tal por las partes; 2) la intención de sustituir esta relación incierta por otra cierta e indubitada; y 3) la obtención de este resultado mediante las recíprocas concesiones de los interesados.

CUARTA.- No obstante lo anterior que, a juicio del Consejo Jurídico, es la técnica idónea para esclarecer el conflicto, no cabe desconocer que la solución bilateral propuesta puede ser alternativamente sustituida por una unilateral asunción de la obligación de indemnizar fundada en la confianza y buena fe generada por la actuación administrativa respecto a quien prestó el servicio. A tal efecto el Consejero habría de elevar nueva propuesta al Consejo de Gobierno el cual podría aprobarla, previa su correspondiente fiscalización. De tal manera el expediente instruido convierte a la indemnización en el título jurídico válido que sirve de soporte a la autorización del gasto.

En virtud de lo expuesto, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia dictamina las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- No procede elevar al Consejo de Gobierno la propuesta de 17 de septiembre de 1999, del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, sobre resolución del expediente instruido por omisión de la fiscalización previa de los gastos derivados de la cobertura de los déficits de explotación de la empresa RENFE, durante los años 1994 a 1997, ambos inclusive, por la prestación de determinados servicios ferroviarios en el tramo de la línea C2, entre Lorca y Aguilas, por no existir acto de reconocimiento de obligaciones económicas con cargo a la Hacienda Pública Regional que haya incurrido en tal vicio.

SEGUNDA.- De la documentación examinada se deduce que la resolución del conflicto existente presenta, aparentemente, las características propias de un negocio transaccional, por lo que, de ser así, el expediente que se instruya deberá acreditar los requisitos exigidos por los artículos 1.809 y siguientes del Código civil y tramitarse de acuerdo con lo regulado en el artículo 17.3 de la LH y 12.13 de la LCJ.

TERCERA.- Alternativamente podría el Consejero elevar nueva propuesta en los términos señalados en la Consideración Cuarta.

No obstante, V.E. resolverá.