



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

**PRIMERO.** El 10 de marzo de 2000 el Director General del Instituto de Turismo de España (Turespaña) y el Consejero de Industria, Comercio, Turismo y Nuevas Tecnologías de esta Comunidad Autónoma, suscribieron un Convenio de colaboración, en virtud del cual cada uno de los organismos representados destinaría 20.000.000 ptas. para financiar una campaña de publicidad internacional sobre la Región de Murcia (Cláusula Primera), distribuyendo la inversión con arreglo a un plan de medios anejo (Cláusula Segunda), encargando la ejecución de la publicidad a las agencias que, mediante concurso, obtuvieron la cuenta publicitaria de Turespaña (Cláusula Tercera) y conviniendo, además, que las citadas agencias facturarían la producción, los honorarios y los espacios publicitarios de modo independiente a cada uno de los organismos firmantes (Cláusula Sexta).

**SEGUNDO.** El 20 de septiembre de 2000, el Director-Gerente de Región de Murcia Turística, S.A. emite un informe en el que indica que, a pesar de haberse omitido en su día la fiscalización previa a la suscripción del citado Convenio, *"las acciones relacionadas con la mencionada campaña se han desarrollado, conforme al convenio suscrito en su día, cumpliéndose, por tanto, el objeto del citado convenio a satisfacción de ambas partes"*, lo que informa para *"posibilitar la convalidación de los acuerdos aquí mencionados y dar trámite, por tanto, al correspondiente expediente que sea preciso tramitar"*.

**TERCERO.** El 22 de septiembre de 2000, la Directora General de Promoción Turística de la Consejería de Turismo y Cultura (sucesora de las competencias de la Consejería firmante del Convenio) formula propuesta de convalidación por el Consejo de Gobierno de *"las actuaciones practicadas en el citado Convenio, autorizándose el gasto de 20.000.000 ptas a que asciende la aportación de esta Consejería de Turismo y Cultura, con cargo a la partida presupuestaria 19.03.751.A.649, número de proyecto 17095 del Presupuesto de Gastos de 2000, de la Dirección General de Promoción Turística, en la que a los efectos oportunos se señala que existe crédito"*.

**CUARTO.** Con fecha 2 de octubre de 2000 (por error, se consigna el mes de septiembre), el Jefe de los Servicios Jurídicos de la Secretaría General de la Consejería informa que no consta en el expediente el documento contable de retención de crédito (RC) por importe de 20.000.000 ptas., ni documentación que acredite la capacidad y representación de Turespaña, ni documento alguno de las agencias T.D.D.D. y M., *"que facturarán la producción, los honorarios y los espacios publicitarios, por importe de 20.000.000,- ptas, directamente a la Comunidad Autónoma"*. Por ello se requiere a la citada Dirección General para que subsane tales deficiencias, lo que se cumplimenta aportándose diversas escrituras sobre dichas empresas, resoluciones sobre la representación y competencias de Turespaña y el oportuno documento de retención de crédito por el referido importe.

**QUINTO.** El 15 de noviembre de 2000 la Interventora Delegada de la Consejería emite informe en el que indica que se le ha presentado un expediente en virtud del cual se firmó el citado convenio de colaboración, constatando que se omitió la previa y preceptiva fiscalización y que, a pesar de que *"no hay constancia de que se hayan recibido facturas por parte de las agencias"*

de publicidad que tienen encargado llevar a cabo la prestación y que, debidamente conformadas acreditarían que se ha realizado la misma", la Directora General citada hace constar que "se están desarrollando las actuaciones promocionadas objeto del presente Convenio, así como se aportan las fotocopias de los anuncios, que promocionan la imagen turística de la Región de Murcia, insertados en revistas extranjeras, por lo tanto, habrán unas obligaciones ya generadas y otras que se van a ir generando conforme se avance en la realización de la prestación". Ello le hace concluir, por lo que se refiere a la revisión del acto dictado (el Convenio), que "no es conveniente su revisión y anulación, pues se tendría que indemnizar a los afectados, por un importe incluso superior a lo comprometido, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración e indemnizar por la mora en el pago en su caso".

**SEXTO.** Con fecha 20 de noviembre de 2000, el Jefe de los Servicios Jurídicos de la Consejería informa que lo actuado se adecua al procedimiento establecido en el artículo 33 del Decreto 1612/99, de 30 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (RCI) y que, para el reconocimiento de las obligaciones generadas y que se generen hasta el límite de 20.000.000 ptas. comprometidos en el Convenio, procede que dicho expediente se someta a la decisión del Consejo de Gobierno, para que autorice al Consejero al reconocimiento de dichas obligaciones, previo informe del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

**SÉPTIMO.** Con la misma fecha, el Consejero formula propuesta de Acuerdo a elevar al Consejo de Gobierno para que éste le autorice a reconocer "la obligación que se derive del Convenio de colaboración suscrito el 10 de marzo de 2000 entre la Consejería de Industria, Comercio, Turismo y Nuevas Tecnologías, y el Instituto de Turismo de España (Turespaña) para una campaña conjunta de publicidad turística, por importe de 20.000.000 ptas".

**OCTAVO.** Mediante escrito registrado el 24 de noviembre de 2000 el Consejero solicita a este Consejo Jurídico la emisión del Dictamen previsto en el artículo 12.12 de su Ley de creación, acompañando el expediente, extracto e índice reglamentarios.

**NOVENO.** El 13 de diciembre de 2000 se reciben en este Consejo, provenientes de la Consejería interesada, diversas facturas emitidas por las citadas empresas, correspondientes a servicios objeto del Convenio.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA. Carácter del Dictamen.**

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo al versar sobre una propuesta de autorización de reconocimiento de obligaciones fundamentada en la omisión de la fiscalización previa a la autorización del gasto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12.12 de la Ley 2/97, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

**SEGUNDA. Ausencia de propuesta de reconocimiento de obligaciones concretas derivadas del Convenio, como requisito o presupuesto previo para la autorización por el Consejo de Gobierno de dicho reconocimiento.**

Según se desprende del artículo 33.1 RCI, el procedimiento allí regulado tiene como presupuesto inicial que la Intervención conozca de un expediente por habersele remitido, para su fiscalización, una propuesta de reconocimiento de determinadas obligaciones económicas líquidas. De este momento procedimental de la gestión presupuestaria parte el citado precepto, para disponer luego, en su número 2, que, si la Intervención advierte entonces la omisión del preceptivo informe de fiscalización que debía haberse recabado en una fase anterior, debe emitir un informe (que no tiene naturaleza de fiscalización) sobre determinados extremos, especialmente sobre si es conveniente revisar los actos viciados por la referida omisión, o no

hacerlo y, por tanto, continuar el procedimiento reconociendo la obligación que se haya generado. Tras dicho informe y la memoria del órgano gestor explicativa de la omisión de la fiscalización, el Consejo de Gobierno acordará lo procedente.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa la única propuesta existente en el expediente es la de la Directora General de Promoción Turística, de 22 de septiembre de 2000, para que *"se convaliden por el Consejo de Gobierno las actuaciones practicadas en el citado Convenio, autorizándose el gasto de 20.000.000,- ptas a que asciende la aportación de esta Consejería de Turismo y Cultura"*, esto es, una propuesta referida al trámite, omitido en su día, de autorización del gasto previo a la suscripción del Convenio (razón por la que, obviamente, también se omitió su fiscalización previa), pero no es una auténtica propuesta de reconocimiento y liquidación de obligaciones que, en el caso de contratos de servicios como el que se contempla en el Convenio, exige en primer lugar la presentación por la empresa de las correspondientes facturas en las que se detallen los concretos servicios prestados y su correlativa valoración económica. Ello es una exigencia que dimana, por un lado, de la Cláusula Sexta del Convenio, en el que se pactó que *"las agencias de publicidad y de compra de medios facturarán la producción, los honorarios y los espacios publicitarios independientemente a cada uno de los organismos"*. De otro lado, hay que recordar que la factura es el documento legalmente exigido cuando se trata de prestación de servicios por empresarios y profesionales (RD 2402/85), que luego, para que se reconozca la obligación, deben ser conformadas mediante la verificación de que los servicios a los que se refieren han sido efectivamente prestados a la Administración (art. 27.2 RCI), como recuerda la propia Interventora en su informe de 15 de noviembre de 2000, en el que advierte la inexistencia de dichas facturas. Siendo así, no se entiende cómo no se devolvió el expediente por carecer de propuesta de reconocimiento de la obligación y referirse sólo a la autorización del gasto. Por el contrario, e incorrectamente, se optó por emitir el informe previsto en el artículo 33 RCI para que se procediese a reconocer una obligación por el importe comprometido en el Convenio, pero sin las facturas y demás documentación preceptiva para proceder a la comprobación, liquidación y reconocimiento de las obligaciones, no siendo suficiente a estos efectos que se informe que las prestaciones se están realizando. No procede, por tanto, reconocer una obligación sólo con el documento en el que se comprometió el gasto (el Convenio) y con algunas fotocopias de los anuncios en que consistían los servicios encargados.

Presumiblemente consciente la Consejería de tal circunstancia, con posterioridad a la remisión del expediente nos traslada una serie de facturas correspondientes a servicios objeto del Convenio.

Sin embargo, ello no puede subsanar, sin más, el procedimiento tramitado, que habrá de retrotraerse al momento en que dichas facturas hayan de ser conformadas por el órgano gestor, certificando que los servicios a los que se refieren han sido prestados, tras lo cual habrá de formularse una propuesta de reconocimiento de obligaciones por el importe que resulte de la suma de las facturas conformadas, y ser remitida aquélla y éstas a la Intervención para que emita nuevamente el informe a que se refiere el artículo 33 RCI, especialmente por lo que hace a la cantidad líquida objeto de reconocimiento, pues los demás extremos sobre el expediente que reglamentariamente ha de abordar ya fueron objeto de consideración en su informe anterior.

Sin embargo, no será necesario, por razones de economía procesal, remitir nuevamente el expediente a este Consejo Jurídico, dado que dispone de los suficientes elementos de juicio para pronunciarse, aunque condicionadamente, sobre la cuestión planteada.

### **TERCERA. Sobre la conveniencia de la revisión del Convenio.**

El Convenio suscrito por la Consejería con Turespaña es, en términos presupuestarios, el acto



que comprometió el gasto y el que sirvió de presupuesto para la posterior generación de las obligaciones económicas que ahora se pretenden reconocer. Dicho Convenio está incurso en causa de nulidad de pleno Derecho, porque la formación de la voluntad de la Administración regional para obligarse en el mismo está, a su vez, viciada de nulidad radical, al haberse omitido todos los trámites previos legalmente establecidos: informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General, informe de la unidad económica sobre la existencia de crédito suficiente, informe de fiscalización previa de la Intervención y la autorización del Consejo de Gobierno, trámites todos ellos exigidos por el Decreto 56/96, de 24 de julio, por el que se regula el Registro General de Convenios y se dictan normas para la tramitación de éstos en el ámbito de la Administración Regional.

No obstante lo anterior, a los concretos y limitados efectos que a este procedimiento interesan, se coincide con la Intervención en que no procede la revisión del acto en cuya virtud se prestó el consentimiento al Convenio (y que, de declararse la nulidad de aquél, acarrearía la de éste), porque las consecuencias indemnizatorias anejas a dicha declaración de nulidad serían de igual o incluso superior importe económico que el que debe ser objeto de reconocimiento en virtud de las prestaciones realizadas al amparo de dicho Convenio, que en todo caso deben ser retribuidas al contratista para evitar un enriquecimiento injusto de la Administración y que generaría su responsabilidad. Se dice que el importe sería superior porque, de suspender ahora la tramitación del pago para la incoación y resolución del procedimiento revisorio previsto en el artículo 102 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la cantidad a indemnizar sería la resultante de los servicios prestados (la misma que la que ahora se pretende reconocer y abonar), más los intereses de demora generados durante la tramitación de dicho procedimiento revisorio.

#### **CUARTA. Consideración adicional sobre las infracciones cometidas.**

La conclusión a que se llega en el epígrafe anterior sobre el mantenimiento del acto en cuestión viene determinada por el principio economicista del gasto público que late en el procedimiento del artículo 33 RCI, pero en modo alguno puede enervar el hecho de que, aunque en las relaciones externas el acto viciado surta efectos y, con la autorización del Consejo de Gobierno, se proceda al reconocimiento de la obligación que dicho acto comprometió, desde la perspectiva interna de la Administración regional cabría exigir las responsabilidades que correspondan, cuestión ésta que el Consejo se ve en la obligación de apuntar a la vista de la gravedad de las infracciones detectadas.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.** Procede retrotraer el procedimiento a la fase de conformación de las facturas presentadas para que, una vez certificada la realización de los servicios a que se refieren, se formule propuesta de reconocimiento de la obligación por el importe que corresponda, que deberá ser remitida a la Intervención para la emisión del informe previsto en el artículo 33 RCI, tras lo cual podrá elevarse al Consejo de Gobierno propuesta de autorización para el reconocimiento por el Consejero de la obligación por el importe que resulte de las facturas conformadas.

No obstante, V.E. resolverá.