



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **347/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 19 de diciembre de 2013, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Agricultura y Agua (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 11 de diciembre de 2013, sobre Propuesta al Consejo de Gobierno del expediente relativo a reconocimiento de la obligación económica derivada del régimen de pago único y otros regímenes de ayuda directa en la Región de Murcia 2013 (expte. **414/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Interventora-Delegada en la Consejería de Agricultura y Agua emitió el 26 de noviembre de 2013 un informe, a efectos del artículo 33 del Decreto 131/1999, de 30 de noviembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General (RCI), relativo a la propuesta de pago de la anualidad de 2013 del servicio de ejecución de controles asistidos por teledetección del régimen de pago único y otros regímenes de ayuda directa, por un importe conjunto de 53.840,72 euros.

Señala como incumplimientos normativos que debido a la falta de pago de los trabajos de las campañas 2010, 2011 y 2012 (aunque ya fue contabilizado el correspondiente ADOK), no se pudo suscribir el Convenio con el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) para la campaña de 2013, por lo que considera que por la Dirección General para la Política Agraria Común, dependiente de la Consejería consultante, se debería haber procedido al necesario encargo del servicio a --, pero aunque no haya constancia en el expediente que dicho encargo se llevara a cabo, hay evidencia de que los trabajos han sido realizados, tal como se acredita con el certificado de la Jefa del Servicio de Gestión de Ayudas a la Rentas Agrarias que se acompaña a la factura de la mercantil. Se infringió así el artículo 24 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSPP), en relación con el artículo 49.1 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda, aprobado por el Decreto-Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre (TRLH), según los cuales el órgano competente para realizar el encargo y autorizar el gasto es el Consejero. Añade que no hay constancia de la existencia de crédito que hubiese podido amparar el convenio con la Administración estatal o, en su caso, el encargo directo de los trabajos.

Señala también el informe que existe crédito presupuestario adecuado y suficiente, y que no resulta oportuna la revisión de los actos, dado que las indemnizaciones ascenderían a las mismas cantidades que la obligación cuyo reconocimiento se pretende.

SEGUNDO.- En el expediente constan algunos de los documentos que cita el anterior informe y, además, una memoria del Director General para la Política Agraria Común, de 21 de octubre de 2013, en la que expone la justificación legal de la asistencia técnica prestada por -- y la consiguiente necesidad de contratar los servicios, en cuanto condición previa para el abono de la ayuda directa a los agricultores, ya que de otro modo se hubiesen

producido correcciones financieras por los órganos europeos, sin que al efecto se pudiera firmar el correspondiente convenio con el Estado debido a que el importe de los convenios correspondientes a los ejercicios 2010, 2011 y 2012 no se han hecho efectivos a pesar de estar tramitado el documento ADOK, lo que, de acuerdo con las instrucciones de la Intervención General del Estado, impide a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia firmar convenio alguno con el FEGA.

Indica que -- ha realizado dichos trabajos para el FEGA y ha cobrado el 60% de los mismos, por lo que ha remitido los resultados de los trabajos de teledetección por lo que procede que se le abone el 40% restante, que asciende a la cantidad de 53.840,73 euros.

TERCERO.- El 10 de diciembre de 2013 fue emitido informe por el Servicio Jurídico de la Consejería consultante, relativo a la propuesta que el Director General para la Política Agraria Común formuló el anterior día 2 de diciembre para que se elevara al Consejo de Gobierno una propuesta que permitiera autorizar el gasto a favor de --, en el que tras exponer los antecedentes, identifica como acto administrativo origen de la obligación económica que se propone reconocer y pagar el de una encomienda de las reguladas en TRLCSP, que se ha llevado a cabo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello, lo que lo vicia de nulidad, aunque, con cita de doctrina de este Órgano Consultivo, afirma que dicha nulidad no impide el abono de los encargos realizados, pero a título indemnizatorio.

CUARTO.- Fechada el 10 de diciembre de 2013 consta una propuesta del Consejero de Agricultura y Agua al Consejo de Gobierno para que éste autorice a la Consejería a reconocer la obligación dimanante del expediente tramitado.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Según lo establecido en el artículo 12.12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, reguladora de este Consejo Jurídico (LCJ), el presente Dictamen se emite con carácter preceptivo al versar sobre una propuesta que se proyecta elevar al Consejo de Gobierno sobre el reconocimiento de una obligación económica contraída por la Administración regional que no fue sometida a la previa y preceptiva fiscalización de la Intervención.

SEGUNDA.- Procedimiento.

Aunque con carácter general el procedimiento seguido por la Consejería consultante puede considerarse ajustado a lo que al respecto se contiene en el RCI, procede formular las siguientes observaciones:

1.^a El extracto que figura a folio 26 no corresponde al expediente que nos ocupa, sino a otro relativo al servicio de regeneración ambiental del Mar Menor mediante la instalación temporal de redes y pesca de medusas durante el verano de 2011.

2.ª Según el artículo 33 RCI, la memoria del centro gestor del gasto irregularmente comprometido debe ser posterior al informe del órgano de control, ya que lo que debe exponer es la opinión de dicho centro sobre los incumplimientos aducidos por la Intervención, así la duda que se le plantea a este último órgano sobre si la Dirección General encargó los trabajos a -- (sin cumplimiento del procedimiento establecido al efecto, como resulta obvio), queda sin respuesta adecuada.

3.ª Debe despejarse la contradicción que existe sobre la efectiva recepción por parte de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de los trabajos realizados por dicha mercantil, ya que en el documento titulado "trabajos de control asistido por teledetección del régimen de pago único y otros regímenes de ayuda directa en la Región de Murcia (2013)", aquéllos se encontrarían pendientes de recibir (folio 9 vuelto), en tanto que la memoria justificativa afirma que los mismos se han recepcionado (folio 22).

TERCERA.- Procedencia de reconocer la obligación contraída con el contratista por la ejecución de servicios irregularmente encomendados.

Como ya ha expresado este Consejo Jurídico en anteriores Dictámenes sobre asuntos de esta naturaleza (así, Dictámenes 50/1998, 44/2000, 164/2002, 190/2006, 176/2007 y 314/2012), las prestaciones efectivamente realizadas por el contratista, aceptadas por el facultativo representante de la Administración, han de serle abonadas al primero por más que no se hubieran seguido los trámites formales al efecto, so pena de causar un enriquecimiento injusto a favor de aquélla. Así, de las actuaciones remitidas se desprende que por la Consejería consultante se encomendó a la contratista la realización de los trabajos objeto del expediente consultado y, como dijo este Consejo en el Dictamen 141/2013, emitido en relación con los trabajos efectuados por -- por el mismo concepto correspondientes a los años 2010, 2011 y 2012, tal actuación ha generado una obligación económica sustantiva con la empresa, por más que no se hayan cumplido los trámites preceptivos y formales del régimen jurídico aplicable a la relación contractual y tampoco los trámites propios del procedimiento de ejecución presupuestaria (STS, Sala 3ª, de 16 de mayo de 1986). La recepción de la totalidad de los servicios a través de la conformación de la factura acredita la conformidad administrativa con los mismos, aunque el derecho de la contratista a la percepción de tales cantidades es a título indemnizatorio, si bien por el procedimiento incidental originado por la alteración del desarrollo habitual del reconocimiento de las obligaciones de la hacienda pública regional.

La omisión total y absoluta del procedimiento configurado legalmente para el encargo del trabajo vicia de nulidad las actuaciones llevadas a cabo (art. 62.1 d) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común); causa a la que cabría adicionar la contemplada en el artículo 62,1,g) LPAC en relación con el 36 TRLH, si es que no existía crédito para hacer frente a la obligación que la Consejería hubiese contraído de haber firmado el Convenio, circunstancia sobre la que la Intervención Delegada manifiesta sus dudas. Ahora bien, la invalidez de la actuación administrativa no impide la obligación de abono de las obras o servicios, pero tal obligación, se insiste, no tiene por título el encargo, sino evitar el enriquecimiento injusto de la Administración que ha recibido el producto de tal encargo irregular (STS, Sala 3ª, sec. 7ª, de 30 de septiembre de 1999). Debe tenerse presente que el artículo 22.1 TRLH sitúa el origen de las obligaciones de la hacienda regional en la ley, en los negocios jurídicos, y en los actos o hechos que según derecho las generen, acogiendo así el título resarcitorio como posible fuente para el reconocimiento de obligaciones, las cuales resultarían exigibles una vez adoptadas las medidas de ejecución presupuestaria correspondientes.

Desde esa perspectiva y finalidad la propuesta consultada se dictamina favorablemente.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Debe quedar indubitadamente acreditado en el expediente que los trabajos realizados por --, han sido recibidos de conformidad por el centro gestor del gasto.

SEGUNDA.- Acreditado lo anterior podrá elevarse al Consejo de Gobierno la propuesta objeto de consulta.

No obstante, V.E. resolverá.

