



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **354/2015**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 2 de diciembre de 2015, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (por delegación de la Excmo. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 4 de noviembre de 2015, sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente a la contratación del servicio de teleasistencia domiciliaria para personas mayores en situación de dependencia (expte. **410/15**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En el expediente relativo al procedimiento de reconocimiento de obligaciones en caso de omisión de la fiscalización previa del gasto (artículo 33 del Decreto 161/1999, 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) constan los siguientes actos de instrucción:

1) Informe del Interventor-Delegado en el IMAS de 29 de junio de 2015, emitido a raíz de que entraran en el órgano de control para su fiscalización previa dos propuestas para pago de sendas facturas de la empresa -- (en adelante, --), correspondientes al período comprendido entre el día 15 de enero al 24 de febrero de 2015, sumando un total de 49.488,55 euros. Ambas se giran en concepto de liquidación del servicio de teleasistencia domiciliaria a personas mayores en situación de dependencia.

Dice el Informe que el 14 de enero de 2015 finalizó el plazo de ejecución del contrato de servicio de teleasistencia para personas mayores en situación de dependencia, suscrito con la empresa --; con carácter previo al vencimiento se inició la tramitación de un contrato administrativo de servicios de teleasistencia, que se formalizó, el día 25 de febrero de 2015, con la que resultó ser la empresa adjudicataria, --. Esta empresa siguió prestando el servicio durante el período de tiempo que medió entre el vencimiento del primer contrato (14 de enero de 2015) y la formalización del nuevo (25 de febrero de 2015).

Señala también el informe que a los documentos contables y facturas se unen los certificados de que los trabajos se han realizado satisfactoriamente, expedidos por la Directora Técnica del contrato de la Dirección General de Personas Mayores del IMAS. También queda acreditado que existe crédito adecuado y suficiente para atender el pago que se propone.

Afirma que se trata de un gasto de naturaleza contractual realizado sin el preceptivo procedimiento que exige el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP). El gasto no ha sido debidamente autorizado ni comprometido por el órgano competente, tal como establece el artículo 48 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (TRLH), ni ha sido debidamente fiscalizado de acuerdo con los artículos 90.1, 92.1 y 93.1 del referido Texto Refundido, así como el artículo 18 del Decreto 161/1999, ya citado.

Finalmente, señala que según los criterios establecidos por la Circular 1/98, de 10 de julio, de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sobre tramitación y contenido de los informes a emitir cuando se observe la omisión de la fiscalización o intervención previa, no sería conveniente instar la revisión de los actos por razones de economía procesal, ya que el importe de la indemnización correspondiente no sería inferior al del gasto propuesto, y todo ello teniendo en cuenta que la empresa se limita a cumplir las órdenes de la Administración, quedando constancia en los expedientes de haberse realizado de conformidad la prestación del servicio.

2) La memoria de las causas de omisión de fiscalización, fechada el 24 de julio de 2015, es suscrita por la Subdirectora de Personas Mayores del citado Instituto. Indica que con fecha 30 de junio de 2014 la Dirección General de Personas Mayores comenzó la tramitación de un nuevo contrato del Servicio de Teleasistencia domiciliaria a personas en situación de dependencia de la Región de Murcia. Sin embargo, tal como se documenta en el expediente, la tramitación de dicha propuesta sufrió incidencias, entre las que destaca el reparo formulado por la Intervención General, que han impedido que el contrato se celebrara en la fecha prevista, no habiéndose formalizado hasta el 25 de febrero de 2015. No obstante señala que pese a dicho retraso el servicio siguió prestándose por la empresa que lo venía haciendo con anterioridad, es decir, Televida, que resultó ser también la adjudicataria del nuevo contrato. Justifica la continuidad de la prestación de dicho servicio en la obligación que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, impone a la Administración regional de llevar a cabo la prestación de un servicio de teleasistencia para las personas en situación de dependencia en la Región de Murcia, en los términos establecidos en el artículo 15.1,b) de la citada Ley, que alcanza a más de 4.500 beneficiarios, que se habrían visto seriamente perjudicados si dicho servicio se hubiese interrumpido.

SEGUNDO.-Previa propuesta del Director Gerente del IMAS, la Consejera de Sanidad y Política Social formula el 13 de octubre de 2015 una propuesta al Consejo de Gobierno para "autorizar al Instituto Murciano de Acción Social el reconocimiento de la obligación económica derivada de la ejecución del servicio de Servicio de Tele-asistencia para personas mayores en situación de dependencia, por importe total de 49.488,55 euros, correspondiente a las facturas de 1 de marzo de 2015 a 13 de abril de 2015", según desglose que se contiene en dicha propuesta. Basa la misma en las incidencias especiales que han concurrido en la tramitación del expediente de contratación.

Completadas así las actuaciones, fue solicitado el Dictamen preceptivo por el motivo establecido en el artículo 12.12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, siendo registrada la consulta el 4 de noviembre de 2015.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Como expresa el escrito de formalización de la consulta, el presente Dictamen se emite con carácter preceptivo y con amparo en el artículo 12.12 LCJ, al versar sobre una consulta relativa a unos gastos realizados con omisión de la fiscalización previa.

SEGUNDA.- Sobre el procedimiento.

El procedimiento previsto en el artículo 33 RCI señala como preceptiva una memoria "que incluya una explicación de la omisión de la preceptiva fiscalización o intervención previa y, en su caso, las observaciones que estime convenientes respecto del informe de la Intervención", memoria que, en este caso, refiere las causas de la omisión del expediente íntegro y, por tanto, de su fiscalización previa.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta confusa la redacción de la propuesta de acuerdo que se pretende elevar al Consejo de Gobierno, pues si bien es cierto que las facturas tienen fecha de 1 de marzo y de 13 de abril de 2015, los servicios no se han prestado entre el período de tiempo que se situaría entre ambas fechas, como parece desprenderse de dicho documento, si no que el mismo se habría desarrollado entre los días 15 de enero a 24 de febrero de 2015, ambos inclusive. Sería conveniente revisar dicha redacción para clarificar totalmente esta circunstancia.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

En diversas ocasiones en que ha examinado asuntos semejantes al consultado, ha destacado este Consejo Jurídico que se trata de una manifestación típica de un procedimiento de naturaleza incidental con relación al ordinario de aplicación al presupuesto de las obligaciones contraídas por la Administración regional, procedimiento incidental que se origina con la comunicación que el Interventor realiza a la autoridad que hubiera iniciado el procedimiento ordinario, de que se ha observado, en este último, la omisión de un trámite preceptivo, cual es la fiscalización previa del acto de reconocimiento de la obligación, hecho subsumido en el artículo 28, d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Siendo ello predictable del asunto consultado, también lo es que lo omitido no es sólo el trámite de fiscalización previa, sino el procedimiento íntegro de contratación y de aplicación del gasto, tal como revela el informe del Interventor, de lo que se deriva que el acto verbal de adjudicación del contrato es nulo de pleno derecho, por lo que no puede ser fuente de obligaciones para la hacienda regional, por ser insubsanable y no admitir la convalidación; la obligación de abono de los servicios tendría por título evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, que ha recibido los mismos (STS, Sala 3^a, sec. 7^a, de 30 de septiembre de 1999).

La cuestión objeto del Dictamen se centra en contrastar la actuación que del Consejo de Gobierno se pretende con lo requerido por el artículo 33 RCI, que disciplina la actuación a seguir cuando es necesario resolver incidentes originados por la omisión de fiscalización previa en la tramitación de expedientes que den lugar a

gastos y pagos. Aunque ni mucho menos es ésta la primera ocasión que tiene el Consejo Jurídico de emitir su parecer sobre asuntos semejantes (los primeros dictámenes sobre la materia fueron del año 1998:10/98, 18/98, 20/98, 29/98, etc.), viene al caso recordar aquí que es competencia del Consejo de Gobierno resolver sobre la posibilidad de revisar el acto ilegalmente adoptado, o de que el órgano gestor reconozca la obligación ilegalmente contraída, opción ésta a la que no se opone el Interventor y, a la vista de lo actuado, tampoco este Consejo Jurídico, no sin antes aclarar que en tales casos la invalidez de la actuación administrativa genera una obligación de abono de las obras o servicios, pero tal obligación de abono no tiene por título el contrato ni el encargo, sino evitar el enriquecimiento injusto de la Administración que ha recibido el producto de tal encargo irregular. 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.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Procede elevar al Consejo de Gobierno consultada la propuesta.

No obstante, V.E. resolverá.