



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **276/2016**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 6 de octubre de 2016, 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 Agua, Agricultura y Medio Ambiente (por delegación de la Excmá. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 1 de julio de 2016, sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente a la propuesta de pago a la empresa -- (--) de la factura correspondiente a la realización de los controles sobre el terreno del régimen de pago base, y otros regímenes de ayuda directa de la campaña 2015/2016 (expte. **211/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El procedimiento del artículo 33 del Decreto n.º 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 (RCI), tiene por objeto una propuesta de fecha 21 de junio de 2016 que se proyecta elevar al Consejo de Gobierno para que éste autorice a la Consejería de Agua, Agricultura y Medio Ambiente para reconocer la obligación y propuesta de pago a la empresa -- (--) de la factura correspondiente a la realización de los controles sobre el terreno del régimen de pago base, y otros regímenes de ayuda directa de la campaña 2015/2016.

SEGUNDO.- En cumplimiento del artículo 33 mencionado, la Intervención Delegada emitió informe el 16 de mayo de 2016, en el que concluye que éste no dispone de los elementos de juicio suficientes para afirmar con certeza y seguridad jurídica que el importe de la indemnización que procedería por la revisión del acto sea inferior al importe de la factura cuyo pago se reclama a esta Administración. Parte el informe del expediente remitido por la Jefa de la Unidad de Coordinación de la Dirección General de Fondos Agrarios, con la finalidad de que se someta a fiscalización la propuesta de aprobación, disposición, reconocimiento de la obligación y propuesta de pago de los servicios que la empresa -- ha prestado para la realización de controles sobre el terreno del Régimen de Pago Base y otros regímenes de ayuda directa de la campaña 2015/2016, que se concretan en la Factura F523016006 de fecha 13 de enero de 2016 por importe de 116.408,86 euros emitida por la empresa -- (--) por el concepto "certificación nº1 apoyo Dirección General de Fondos Agrarios 2015 ayudas por superficie", a la que acompaña un certificado emitido con fecha 18 de abril de 2016 por el Jefe de la Unidad de Coordinación del Sistema Integrado de Ayudas de la Dirección General de Fondos Agrarios, mediante el que se acredita que la empresa -- ha realizado satisfactoriamente los controles sobre el terreno del régimen de pago base y otros regímenes de ayuda directa de la campaña 2015/2016, correspondientes a la factura citada.

Tal afirmación se formula después de comprobar que se han cometido dos infracciones: la primera, que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la encomienda de gestión; por

tanto, se está incurriendo en uno de los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, concretamente, en el previsto en la letra e) que se refiere, a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido; la segunda, que se ha omitido la fiscalización limitada previa de las fases de autorización del gasto y compromiso o disposición del gasto relativo a la encomienda de gestión, prevista en el apartado Decimotercero punto 2 de la Resolución de 3 de septiembre de 2009 de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda por el que se dispone la publicación en el BORM del acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se da aplicación a la previsión del artículo 95 del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, respecto al ejercicio de la función interventora.

Examinados los documentos citados así como el Pliego de prescripciones técnicas de fecha 14 de diciembre de 2015, emitido por los responsables del Servicio de Gestión de Ayudas a las Rentas Agrarias y de la Unidad de Coordinación del Sistema Integrado de Gestión, así como la Memoria justificativa de fecha 18 de abril de 2016 firmada por la Directora General de Fondos Agrarios, relativa a la asistencia técnica prestada, valora el informe de la Intervención la posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados, llegando a la conclusión de que procedería la revisión de los actos, al considerar que de la documentación obrante en el expediente se desprende que en las memorias elaboradas en el mes de diciembre de 2015 se plasma un coste de los trabajos de 34.695,60 euros, y que sin embargo la factura de 13 de enero de 2016 se emite por valor de 116.604,66 euros (sin especificar con detalle trabajos ni tarifas a aplicar), y sin que conste una explicación justificativa de la diferencia tan abismal entre los importes de los trabajos correspondientes, razón por la que la Interventora no dispone de los elementos de juicio suficientes para afirmar con certeza y seguridad jurídica que el importe de la indemnización que procedería por la revisión del acto sea inferior al importe de la factura cuyo pago se reclama.

TERCERO.- El 26 de mayo de 2016 la Directora General de Fondos Agrarios emite una memoria justificativa que, aunque nada dice al respecto, debe entenderse como la exigida por el artículo 33 RCI para explicar las razones por las que se omitió la fiscalización. Expone que pretende justificar la observación realizada por la intervención delegada sobre la diferencia del coste de los trabajos realizados por la empresa, inicialmente previstos en 34.695,60 euros, y el coste de la factura cuyo pago es ahora objeto de tramitación, que asciende a 116.604,66 euros. Dice que a la fecha de inicio de la tramitación del expediente para contratar con -- la encomienda prevista, no existía crédito suficiente y fue necesaria una modificación de crédito, cuya contabilización y posterior materialización, retrasó la formalización del documento contable hasta el día 28 de diciembre, fecha en la que resultaba materialmente imposible la encomienda de gestión prevista inicialmente para su finalización tres días después, en plazo para su cargo al presupuesto 2015. Concretamente, el incremento de costes, según dice, se ha debido a los siguientes motivos:

- Inicialmente los trabajos estaban presupuestados para un máximo de 15 días, para un número reducido de recintos.

- La factura presentada incluye trabajos por un período de 30 días de intensificación del personal dedicado a los controles en los recintos y explotaciones ganaderas.

- El Pliego previsto para el mes de enero, actualmente en fase de tramitación, se ha reducido a 30.606,35 euros precisamente por el adelanto en las tareas de control de campo.

CUARTO.- Un informe del Servicio Jurídico de la Consejería de 20 de junio de 2016 finaliza concluyendo que no

sería conveniente instar la revisión de los actos teniendo en cuenta que el importe de la indemnización correspondiente no sería inferior al del gasto propuesto, por lo que procede que el incidente de omisión de fiscalización sea resuelto por el Consejo de gobierno de acuerdo a lo que dispone el RCI.

QUINTO.- Finalmente, el 21 de junio se formula la propuesta citada en el Antecedente Primero, formulándose la consulta en la fecha reseñada en el encabezamiento.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Según lo establecido en el artículo 12.12 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 objeto de la previa y preceptiva fiscalización por la Intervención.

SEGUNDA.- Sobre el procedimiento

Tal como ha señalado en diversas ocasiones este Consejo Jurídico, el asunto sometido a Dictamen es 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. Este procedimiento incidental viene regulado en el artículo 33 RCI, e implica una paralización del procedimiento de gasto o pago "hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo"; y lo finaliza el Consejo de Gobierno adoptando "la resolución a que hubiere lugar".

En la instrucción del procedimiento -sencilla en la configuración reglamentaria- constan todas las actuaciones exigibles, si bien se debe hacer destacar que la memoria del centro gestor requerida por el artículo 33 RCI tiene por finalidad principal explicar las razones por las que se omitió la fiscalización, y no dar contestación al informe de la Intervención. En ese mismo sentido, la facultad de pronunciarse sobre la posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento corresponde a esa misma Intervención.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

La función fiscalizadora se ejerce sobre propuestas de compromisos de gastos que, jurídicamente, constituyen el nacimiento de las obligaciones para la Administración Pública. Como ya conocen sobradamente los órganos gestores de la Consejería consultante, en las 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. No es difícil extraer que la resolución del procedimiento debe ser simplemente remover un obstáculo para que la Consejería interesada pueda dar salida al expediente interrumpido, reconociendo la obligación contraída ilegalmente y ordenando su pago.

Siendo ello predicable del asunto consultado, también lo es que lo omitido no es sólo el trámite de fiscalización previa, sino el procedimiento íntegro de la encomienda y de aplicación del gasto, tal como revela el informe del Interventor, de lo que se deriva que el acto verbal de adjudicación de la encomienda puede ser nulo de pleno derecho, y en tal caso no podría ser fuente de obligaciones para la hacienda regional, por ser insubsanable y no admitir la convalidación, ya que no existe, en opinión de este Consejo, la posibilidad de fundamentar la validez de una actuación administrativa, con trascendencia presupuestaria, al margen de las normas reguladoras de la disciplina jurídica del gasto público (Dictamen 20/1998); la obligación de abono de los servicios tendría por título evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, que ha recibido los mismos (STS, Sala 3ª, sec. 7ª, de 30 de septiembre de 1999).

En ese marco se inscribe la facultad interventora de pronunciarse sobre la posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, tal como dice el artículo 33 RCI, que será apreciada por el interventor, según la Circular 1/98, de 10 de julio, sobre tramitación y contenido de los informes a emitir cuando se observe la omisión de la fiscalización o intervención previa, en función del derecho reconocido al acreedor o de si se han realizado o no las prestaciones, el carácter de éstas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hayan producido. Para ello, se tendrá en cuenta que el resultado de la revisión del acto se materializará acudiendo a la vía de indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor o de incumplir la obligación a su cargo, por lo que, por razones de economía procesal, sólo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone.

Tal competencia no ha podido ser materialmente ejercitada por la Interventora, ya que manifiesta en su informe que no dispone de los elementos de juicio suficientes para afirmar con certeza y seguridad jurídica que el importe de la indemnización que procedería por la revisión del acto sea inferior al importe de la factura cuyo pago se reclama a esta Administración y, por tanto, en este estado procedimental no han podido cumplirse las previsiones del artículo 33 RCI para poder elevar al Consejo de Gobierno propuesta para que autorice a la Consejería a reconocer la obligación. Procede, pues, que se emita por el centro gestor una memoria suficientemente documentada para que la Intervención pueda pronunciarse en el sentido indicado, reformular la propuesta al Consejo de Gobierno, en su caso, y recabar entonces el Dictamen del Consejo Jurídico.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta al Consejo de Gobierno objeto de consulta, ya que procede completar las actuaciones en los términos expresados en la Consideración tercera.

No obstante, V.E. resolverá.

