



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **352/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 12 de diciembre de 2018, 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 Familia e Igualdad de Oportunidades (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 10 de agosto de 2018, sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente a seis certificados de liquidación de estancias del Centro de Día para personas con discapacidad intelectual en situación de dependencia en Alhama de Murcia (expte. **226/18**), 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 6 de agosto de 2018 que la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades proyecta elevar al Consejo de Gobierno para que éste autorice al Instituto Murciano de Acción Social (IMAS) para reconocer una obligación a favor del Ayuntamiento de Alhama de Murcia de 109.994,96 euros, que derivan de seis certificados de liquidación de estancias en el centro de día para persona con discapacidad en situación de dependencia emitidos por el Ayuntamiento de dicha localidad, correspondientes a las causadas entre los meses de enero a junio de 2018. Una vez recibido el expediente en el Consejo Jurídico se comprobó la ausencia del informe del Interventor que había motivado la incoación del procedimiento por lo que, mediante Acuerdo número 8/2018, de 12 de noviembre pasado, se requirió a la Consejería su remisión, la cual ha tenido lugar mediante escrito de 22 de noviembre de 2018.

SEGUNDO.- En cumplimiento del artículo 33 mencionado, la Intervención Delegada emitió informe el 24 de julio de 2018, en el que concluye que no procede instar la revisión de los actos por razones de economía procesal. Expone el Interventor que el Ayuntamiento de Alhama emitió seis certificados (del número 85 al 90, ambos inclusive) por importe total de 109.994,96 €, correspondiente a las estancias causadas en el centro de día del que es titular, y sobre las que la Técnico-Consultora del IMAS certifica su realidad y conformidad con las condiciones establecidas en el "contrato" (debe referirse al convenio entre el IMAS y el Ayuntamiento).

Según señala, el gasto tiene su origen en el convenio de colaboración suscrito entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través del IMAS, y el Ayuntamiento de Alhama, el 30 de diciembre de 2014, para la prestación del servicio de centro de día para personas con discapacidad intelectual en situación de dependencia en Alhama de Murcia, cuya vigencia se extendía desde el 1 de enero de 2015 hasta 31 de diciembre del mismo año. Dicho convenio fue objeto de una adenda, ampliándose de 19 a 21 las plazas concertadas, así como de sucesivas prórrogas, siendo la última de 30 de noviembre de 2016 que fijó su vigencia hasta el 30 de noviembre

de 2017. En esa fecha no se volvió a firmar ninguna nueva prórroga ni un nuevo convenio, reuniéndose la Comisión de seguimiento del convenio el día 28 de noviembre de 2017, acordándose extender sus efectos durante un plazo máximo de seis meses, pero sin llevar a cabo ninguna otra actuación. El nuevo convenio entra en vigor el día 1 de junio de 2018 remitiéndose a la Intervención Delegada para su fiscalización una propuesta de aprobación de los certificados correspondientes a las estancias causadas entre el día 1 de diciembre de 2017 y el 31 de mayo de 2018. Se acompañaron los documentos contables y certificados justificativos de la liquidación global de las estancias.

Indica el Interventor en su informe que existe crédito presupuestario adecuado para el gasto, pero que éste se había contraído sin la debida cobertura legal derivada de la ausencia del correspondiente convenio, poniendo de manifiesto que se vienen cumplido los artículos seis y siete de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LOMU), así como las previsiones del propio convenio firmado el 30 de diciembre de 2014 y, por último, que el gasto no había sido debidamente autorizado ni comprometido por el órgano competente tal como establece el artículo 48 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 (TRLH), y que se habían infringido los artículos 90.1, 92.1 y 93.1 del mismo texto legal, y artículo 18 del Decreto número 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), al no haber sido sometido a fiscalización previa.

Concluye indicando 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 de los expedientes de haberse realizado de conformidad la prestación del servicio"*.

TERCERO.- El 1 de agosto de 2018 el Subdirector General de Personas con Discapacidad elaboró la Memoria explicativa de la Omisión de la preceptiva fiscalización previa (Ar. 33.3 del Decreto 161/1999), en la que describe las actuaciones seguidas especialmente para la tramitación del nuevo convenio que había de sustituir al pactado inicialmente en 2014. Su tramitación se había iniciado el 15 de septiembre de 2017 mediante un escrito remitido por la Directora General de Personas con Discapacidad al Alcalde del Ayuntamiento de Alhama, adjuntándole el borrador del nuevo convenio. Los cambios operados en ese borrador estuvieron en la raíz del desacuerdo por parte del Ayuntamiento lo que impidió la firma del nuevo convenio antes de la expiración del antiguo. Ésa falta de sintonía motivó el traslado de las actuaciones a la Comisión de seguimiento que se había constituido al amparo del primitivo convenio, la cual adoptó, por unanimidad, un acuerdo para extender los efectos del mismo más allá de su vigencia, con las mismas condiciones de prestación de servicios y coste efectivo recogidos en el mismo, hasta que se asegurase la continuidad en la prestación del servicio del centro de día mediante el instrumento de colaboración que se estimara oportuno. Se fijó un plazo máximo de seis meses para alcanzar el nuevo acuerdo. Según dicha Memoria *"Por error, no se realizó la correspondiente reserva de crédito y la preceptiva fiscalización previa del acuerdo de la Comisión de seguimiento sobre la extensión de los efectos del convenio"*, y ante el convencimiento de que la Comisión tenía suficientes facultades para acordarlo, no se procedió a tramitar la firma de un nuevo acuerdo entre las partes. Por fin, el día 1 de junio de 2018 se suscribió el convenio actualmente vigente que regulará esa colaboración desde el momento de la firma hasta el día 31 de diciembre próximo.

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 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), al versar sobre una consulta relativa a unos gastos realizados con omisión de la fiscalización previa.

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.

TERCERA.- Sobre el incidente de omisión de fiscalización previsto en el artículo 33 RCIM.

El Interventor-Delegado ha establecido en su informe los parámetros fundamentales a tener en cuenta para que el Consejo de Gobierno pueda adoptar la resolución procedente. Así, ha constatado -a través de la liquidación visada de conformidad- el cumplimiento por parte de la entidad acreedora de los requisitos necesarios para percibir el importe de lo adeudado.

Afirma asimismo el Interventor que ha quedado acreditada en el expediente la existencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente al gasto en el presupuesto del ejercicio 2018, acompañando los documentos por el importe a satisfacer.

Finalmente, a la vista de todo lo anterior y de la naturaleza de las infracciones cometidas, considera inadecuada la revisión de los actos.

No obstante, ha de recordarse que el artículo 36 TRLH establece que *"no podrán adquirirse compromisos de*

gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar". De acuerdo con ello, se sitúa la infracción en el compromiso del gasto, que es nulo de pleno derecho, dentro del procedimiento de ejecución del gasto público y, por tanto, no puede ser generador de obligaciones contra la Hacienda. La obligación de abono del suministro tendría por causa evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, que lo ha recibido (STS, Sala 3ª, sec. 7ª, de 30 de septiembre de 1999), y es que, como ya he expresado este Consejo en otros Dictámenes, 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.

Y la competencia del Consejo de Gobierno no es convalidar actuaciones, sino resolver sobre la posibilidad de revisar el acto ilegalmente adoptado, o autorizar al órgano gestor para que reconozca la obligación ilegalmente contraída, opción ésta a la que no se opone el Interventor.

Es deseable que se extreme el rigor en la instrucción de los procedimientos, evitando que puedan surgir omisiones e irregularidades como las manifestadas en el expediente remitido, que pudieran constituir infracción de la prevista en el artículo 28.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Puede elevarse al Consejo de Gobierno la propuesta consultada.

No obstante, V.E. resolverá.