



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **442/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de diciembre de 2019, 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 Presidencia y Hacienda (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 1 de octubre de 2019, sobre responsabilidad patrimonial instada por el Consejero de Hacienda, sobre el impago de gastos de formación correspondientes al Plan de Formación de la Escuela de Formación e Innovación 2018, cuya autorización del gasto no tuvo lugar en el referido ejercicio 2018 (expte. **286/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- A petición de la Directora General de Función Pública y Calidad de los Servicios, la Secretaría Técnica de la Escuela de Formación e Innovación de Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (EFIAP) emitió el 9 de abril de 2019 un informe bajo el título de "Relación de acreedores y gastos de formación, correspondientes al ejercicio 2018, que no disponen de autorización previa, imputables a la Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública de la Región de Murcia". La finalidad perseguida era la de regularizar la situación de impago de determinadas acciones formativas que, estando incluidas en el Plan de formación de 2018, y habiendo sido ejecutadas, estaban pendientes de abono a las personas y entidades y por los importes que relacionaba en su cuerpo, concluyendo el informe con el siguiente párrafo: *"Finalmente, debe indicarse que dado que en esta unidad administrativa resulta debidamente acreditada la prestación de los servicios realizados por los diferentes acreedores anteriormente mencionados y que de acuerdo a la teoría del enriquecimiento injusto el no abono de aquéllos puede conllevar al enriquecimiento injusto de la Administración, debido a la carencia de razón jurídica para el incremento patrimonial de aquélla, se da traslado del presente informe a la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, a efectos de su conocimiento y del inicio, en su caso, de las actuaciones administrativas oportunas".*

Se relataban en el informe las causas por las que había resultado imposible el abono de los gastos realizados. Básicamente se debía a la imposibilidad de tramitación en la plataforma "TRAMEL-CM" de los documentos necesarios a tal fin como consecuencia de deficiencias técnicas en su funcionamiento (fundamentalmente debida a su inestabilidad, caídas continuas del servicio, cierre de la aplicación durante un tiempo para adecuarla a la nueva normativa en materia de contratos, errores en el flujo electrónico de expedientes de gastos, incoherencia en los flujos de firma, pérdida de la pista de facturas, etc.). De ello se daba cuenta mediante una extensa relación de las incidencias sufridas haciendo un resumen de la minuciosa lista incluida en el informe de la Jefatura de Sección Económico-Administrativa de la EFIAP, de 18 de marzo de 2019. Junto con ello se mencionaba la no adecuación de la aplicación informática de gestión de cursos "FIGESPER" que diera respuesta a los problemas generados por la gestión y el seguimiento de los expedientes administrativos y económicos del Plan de formación. Por último, señalaba como causa concurrente la disminución y los cambios en los efectivos de personal de la EFIAP que había dificultado la adaptación a los nuevos requerimientos de la gestión de ambas plataformas electrónicas.

A tales causas había que unir determinadas circunstancias como eran:

1º. La falta de observancia de la Instrucción 1/2018, de la Secretaría Técnica, de 23 de enero de 2018, relativa a la gestión económica y jurídico-administrativa de expedientes de formación de la EFIAP, que, entre otras cosas, disponía que "[...] antes del inicio de cualquier acción formativa resulta imprescindible la autorización previa del gasto correspondiente [...] Igualmente, resulta absolutamente imprescindible que antes del comienzo de una nueva acción formativa o edición, se compruebe por parte de dicho personal técnico que sea autorizado previamente el gasto correspondiente".

2º. La desatención de las advertencias y de los informes que el personal técnico de la Secretaría Técnica trasladaba a la Dirección de la EFIAP en cuanto al riesgo que se corría por la situación de la plataforma "TRAMEL-CM".

3º. La "culpa in vigilando" en que podía haber incurrido dicho personal únicamente en el caso del expediente "Impartición del curso 2018-PCU-4532 ARECA PADRONES".

Terminaba el informe con la relación de las 15 facturas pendientes de pago que había motivado su evacuación, con un importe total de 10.519,64 euros, que quedan reflejadas en el cuadro siguiente:

Acreeedor	Nº Factura	Importe	Concepto	Acción Formativa	Fecha Inicio	Fecha
1 GARUNTER HOTEL 7 CORONAS, S.L. CIF: B73863607	2018 Fact. nº - 1	211,94 €	Alojamiento profesorado del curso (X)	2018-INT-4413 COMO TRABAJAR EL CO- DIAGNÓSTICO SOCIAL EN LA RELACIÓN DE AYUDA	07/05/2018	28/05
	2018 Fact. nº - 7	203,94 €	Alojamiento profesorado del curso (X)	2018-INT-4628 LA DIPLOMÁTICA DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO. TIPOLOGÍA DOCUMENTAL ADMINISTRATIVA	22/05/2018	30/05
	2018 Fact. nº - 9	85,97 €	Alojamiento profesorado del curso (X)	2018-INT-4626 LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	28/05/2018	30/06
	18F0390B000 00028	80,00 €	Desplazamiento profesorado del curso (X)	2018-INT-4413 COMO TRABAJAR EL CO-DIAGNOSTICO SOCIAL EN LA RELACIÓN DE	07/05/2018	28/05
ÁVORIS RETAIL	18F0390S000 00376					

2	DIVISION S.L. (Viajes Barceló, S.L.) CIF: B07012107	18F0390S000 00377 18F0390S000 01019	90,00 € 63,80 € 89,80 €	AYUDA Desplazamiento profesorado del curso (X)	2018-INT-4626 LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	28/05/2018	30/06
3	X (Nivel 3 Gestión Sociocultural) CIF: 27446104C	2018 Fact. nº 22	860,00 €	Impartición del Curso	2018-INT-4631 GESTIÓN Y DINAMIZACIÓN MUNICIPAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	14/05/2018	01/06
4	FUNDIRMETAL AMANDO, S.L. CIF: B73131260	2018 Fact. nº 12	4.633,94 €	Premios Innovación (Trofeos)	2018-J06- 4692 JORNADA PREMIOS A LA INNOVACIÓN Y LAS BUENAS PRÁCTICAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA	16/05/2018	16/05
5	X (Fotomatiz ? FM Professional Services) NIE: X3369336C	2018 Fact. nº 4	726,00 €	Reportaje fotográfico de la Jornada	2018-J06- 4692 JORNADA PREMIOS A LA INNOVACIÓN Y LAS BUENAS PRÁCTICAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA	16/05/2018	16/05
6	X (Café del Archivo) CIF: 27458610Z	2018 Fact. nº 15/2018	13,75 €	Manutención profesorado del curso	2018-INT-4628 LA DIPLOMÁTICA DEL DOCUMENTO ELECTRÓNICO. TIPOLOGÍA DOCUMENTAL ADMINISTRATIVA	22/05/2018	30/05
7	GERAUX SERVICIOS S.L. (Madrid) CIF: B87177127	2018 Fact. nº 18015	605,00 €	Alojamiento contenidos on line y administración de una acción formativa	2018-PL1-3571 INVESTIGACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE ACCIDENTES. NIVEL BÁSICO	14/05/2018	21/06
8	INTERTEK IBÉRICA SPAIN, S.L.U. CIF: B48171086	2018 SC-18-0203	860,00 €	Impartición del Curso	2018-INT-3939 INNOVACIÓN Y CAMBIOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: ORIENTACIÓN A PROCESOS	15/05/2018	29/05
9	INTERDOCPOL (Barcelona) CIF:	2018 Fact. nº	1.075,00 €	Impartición del Curso	2018-INT-3846 ROBO,	15/05/2018	22/05

	G65917684	0001/18			FALSIFICACIÓN Y TRÁFICO ILÍCITO DE VEHÍCULOS		
10	FORTUNY COMUNIQUE, S.L. CIF: B73281198	2019 Fact. nº 99/19	60,50 €	Impresión cartelería de la Jornada	2018-J05- 4693 IV JORNADA INTERADMIN. SERVICIOS PREVENCIÓN PROPIOS ADMONES. PÚBLICAS REGIÓN DE MURCIA	21/06/2018	21/06
11	X DNI -- X DNI --		860 €	Impartición del Curso	2018-PCU-4532 ARECA PADRONES	02/04/2018	25/04

SEGUNDO.- Al informe anterior se unía diversa documentación entre la que obra el aludido informe de la Jefatura de Sección Económico-Administrativa de la EFIAP, de 18 de marzo de 2019, que venía a completar los elaborados por el mismo órgano el 17 de mayo y 16 de julio de 2018.

TERCERO.- El 9 de mayo de 2019, la Directora General de Función Pública, Calidad e Inspección de los Servicios, asumiendo los razonamientos y datos contenidos en los informes citados en el Antecedente anterior, elevó su propuesta de inicio del expediente de responsabilidad patrimonial en que habría incurrido la Administración por la falta de abono de los referidos gastos. Al amparo de la misma, al día siguiente, el Secretario General de la Consejería de Hacienda, por delegación de su titular, dictó el acuerdo de inicio del procedimiento conforme al artículo 65 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), designó órgano encargado de la instrucción y ordenó que se notificara a los interesados su apertura a fin de que, si así lo estimaban, se personaran en el mismo en el plazo de cinco días y propusieran cuantas pruebas resultaran pertinentes.

CUARTO.- En cumplimiento del anterior acuerdo, el 28 de mayo de 2019, la Instructora propuso la adopción de un nuevo acuerdo por el que se ordenara la suspensión del procedimiento general y el inicio de un procedimiento simplificado al entender inequívoca la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público y resto de requisitos que lo posibilitaban, así como que se abriera el trámite de audiencia debiendo notificarse a los interesados. La propuesta fue aceptada y el 31 de mayo de 2019 se dictó nueva orden por el Secretario General de la Consejería, por delegación del Consejero, con el mismo contenido. La citada orden fue notificada a los interesados según consta en los documentos obrantes en el expediente (folios números 43 a 54) entre los días 3 y 28 de junio de 2019.

QUINTO.- Con fecha 10 de julio de 2019 la Instructora del procedimiento, acogiendo los motivos que se expusieron como justificativos del impago de las cantidades por los servicios que se habían efectivamente prestado, considerando que concurrían todos los requisitos exigidos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial al haberse producido un daño efectivo, individualizado respecto de un grupo de personas, evaluable económicamente, que los perjudicados no tenían el deber de soportar, y entendiendo que, en caso de no abonarse se estaría produciendo un enriquecimiento injusto de la Administración, que era la causante de la situación, formuló su propuesta para que se elevara, por la Directora General de la Función Pública y Calidad de los Servicios al titular de la Consejería, previo su sometimiento al Dictamen de este Consejo jurídico; propuesta de reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración que fue aceptada por esta última en esa misma fecha.

SEXTO.- Por comunicación interior de 12 de julio de 2019 la Directora General de Función Pública y Calidad de los Servicios remitió el expediente a la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Hacienda, la cual elaboró la propuesta de orden que, en unión del expediente y del extracto de secretaría, se ha remitido a este Consejo Jurídico para su dictamen en la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento.

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 resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y 81 LPACAP.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. El procedimiento se ha iniciado de oficio por la propia Administración que, al apreciar el carácter inequívoco de la relación de causalidad entre el funcionamiento de sus servicios y el daño irrogado a los particulares, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, acordó la suspensión del procedimiento general incoado y la iniciación de un procedimiento simplificado, en uso de la facultad contemplada en el artículo 96.4 LPACAP.

Por su parte, para comparecer en el procedimiento estaban legitimadas las personas y entidades afectadas por su orden de inicio al ser titulares de derechos directamente afectados por la resolución que le ponga fin, aunque no consta su personación.

II. El inicio se ha producido antes del transcurso del plazo de prescripción de los derechos de los particulares acreedores de las cantidades que se les reconocen adeudadas, cumpliéndose así el requisito exigido por el artículo 67 LPACAP.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos. No obstante, ha de llamarse la atención sobre el hecho de que como el expediente va a generar gasto, debieron haberse incorporado los documentos contables que acrediten su existencia, omisión esta que debe ser salvada antes de su finalización.

SEGUNDA.- De la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Consideración general.

I. La responsabilidad patrimonial dimanante de la actuación administrativa está sometida a la configuración que se desprende del artículo 106.2 CE: "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

Los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración son recogidos por los artículos 32 y siguientes LRJSP y desarrollados por abundante jurisprudencia:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

- Que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una adecuada relación causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

- Que los daños no se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos.

- Ausencia de fuerza mayor.

- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

El asunto sometido a dictamen presenta "*prima facie*" las características necesarias para considerar cumplidos todos y cada uno de los requisitos anteriormente numerados. Si como consta en el expediente, los servicios fueron efectivamente prestados, no cabe duda de que su falta de abono produce una lesión en el patrimonio de sus titulares derivada del correlativo enriquecimiento sin causa de la propia Administración causante de esa irregularidad. Tal y como se desarrollaron los acontecimientos no es posible hacer conjetura alguna sobre la concurrencia de culpa por su parte que pudiera, de algún modo, matizar su derecho a ser resarcidos. La Administración ha reconocido plenamente que fueron razones estrictamente internas las que la han llevado a la situación actual. En cuanto a esto último, es decir, las causas y circunstancias que están en el origen de la falta de pago, se pueden hacer algunas consideraciones.

En primer lugar, no cabe duda de que, excepto en el caso al que corresponde el número 11 del cuadro más arriba transcrito, "2018-PCU-4532 ARECA PADRONES", la Administración siempre ha pretendido cumplir la normativa

vigente, tanto a nivel reglamentario como al de las instrucciones de servicio. Queda claramente reflejada en el expediente la actitud proactiva del personal de la EFIAP en su afán de tramitar adecuadamente los expedientes que, en ejecución del Plan de formación de 2018, podían ser generadores de gasto. Según consta en el informe del Jefe de Sección Económico-Administrativa de la EFIAP, de 18 de marzo de 2019: *"En el año 2018 se han tramitado 363 acciones formativas que constaban de 921 ediciones. Descontados los expedientes de homologación, que no conllevan gestión económica, se tramitaron 298 acciones formativas y 747 ediciones. Este elevado número de acciones formativas ha supuesto la gestión de un presupuesto total de 776.796 euros y más de 1.300 asientos contables en SIGEPAL."* El volumen de los procedimientos alcanzado da una idea de la carga de trabajo que su tramitación provocaba. Lógicamente, si no se dispone de las herramientas adecuadas ni de los medios personales idóneos para su ejecución, la dificultad de alcanzar un resultado correcto puede fácilmente intuirse, razón por la que si, como es el caso, los instrumentos de los que debió valerse la EFIAP han adolecido de falta de adecuación (en el caso de "FIGESPER") o de mal funcionamiento (en el de "TRAMEL-CM"), por muy buena disposición que en su seno existiera resultaría imposible lograrlo.

En segundo lugar, se alega, aunque no se acredita, la falta de receptividad por la dirección de la EFIAP de las llamadas de atención del personal técnico sobre la situación que estaba viviendo en la tramitación de los expedientes, pero la naturaleza de los problemas que la originaban, cuya solución no dependía de ella, permiten concebir que, aunque tal desatención existiera, poco hubiera podido hacer para remediarlo.

En tercer lugar, esas llamadas de atención del personal técnico son contrarias a la falta de celo que estaría en la base de la *"culpa in vigilando"*, argumento esgrimido como posible causa concurrente en la producción del resultado. Al contrario, ha sido ese afán por facilitar la realización de los cursos el que se aprecia en todos ellos y también la que está en la base del único caso no imputable al mal funcionamiento de "TRAMEL-CM". Así se desprende del relato de lo acontecido según el informe de 4 de marzo de 2019 en el que se explica cómo entre la coordinadora del curso y la auxiliar de la EFIAP exclusivamente intentaron dar solución a un problema de realización del curso generado por las fechas en que había de celebrarse. Si hubo *"culpa in vigilando"* no es a ellas a las que cabría atribuirlo.

En cuarto lugar, no es correcta la afirmación hecha en la Instrucción de la Secretaría Técnica de que la falta de autorización del gasto supondría su nulidad. Lo que la ley sanciona tajantemente es la adquisición de compromisos sin crédito. Tal causa no aparece acreditada ni invocada en el expediente remitido, mientras que, por otro lado, los reiterados intentos de contabilizar las autorizaciones de gasto que no lograron ejecutarse por mal funcionamiento del sistema sugieren que no era ese el problema. No obstante, debería dejarse constancia en el expediente de dicha circunstancia para determinar el alcance de la infracción cometida, no solo en cuanto a los efectos de la normativa presupuestaria sino también al del buen gobierno.

En quinto lugar, el tamaño de las cuantías de los gastos que se generan en este tipo de actividades y, sin embargo, lo complejo de su sistema de gestión económica, forzado para acomodarse al rigor del procedimiento general de ejecución del gasto público, aconseja el empleo de un procedimiento más sencillo como el de anticipo de caja fija, sin que ello implique la pérdida de información tan de detalle como ahora se obtiene de la explotación de "TRAMEL-CM", lo que permite el cumplimiento de los requerimientos de transparencia impuestos por la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración si bien, antes del dictado de la orden que así lo disponga, se deben incorporar al expediente los documentos acreditativos del crédito presupuestario necesario para su abono, debiendo dejarse constancia asimismo de su existencia en el momento de contraer los compromisos de que derivan.

No obstante, V.E. resolverá.

