



EXTRACTO DE DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE:

Propuesta de Acuerdo sobre: Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente al pago de una factura a IMOP ENCUESTAS, S.A., por el servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal de proyecto PISA 2015 de la OCDE.

(VARI/72/17)

1. Propuesta al Consejo de Gobierno
2. Informe de la Intervención General
3. Informe de la Dirección General de Atención a la Diversidad y Calidad Educativa
4. Informe jurídico de la Secretaria General
5. Dictamen del Consejo Jurídico.
6. Documento Contable "R".



AL CONSEJO DE GOBIERNO

El 31 de julio de 2015 se emite informe de la Intervención Delegada, elaborado en virtud 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), que tiene por objeto la propuesta de reconocimiento de obligaciones y de pago de una factura a la mercantil IMOP ENCUESTAS, S.A., por el servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal del proyecto PISA 2015 de la OCDE (muestra ampliada en la CARM), que suma un total de 72.358 euros. Expone la Interventora que la empresa emitió factura por ese importe, correspondiente a la prestación realizada, y sobre la cual el Jefe de Servicio de Evaluación y Calidad Educativa certificó, el 17 de julio de 2015, la conformidad de los trabajos a *"las condiciones establecidas en el contrato formalizado"*. Indica que existe crédito presupuestario adecuado para el gasto.

Señala también que el gasto se ha generado sin la debida cobertura legal y, en consecuencia, en ausencia del correspondiente contrato, por lo cual se han incumplido los preceptos aplicables del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y con infracción del artículo 90.1 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre.

Con cita de los criterios recogidos en la Circular 1/1998, de 10 de julio, de la Intervención General, sobre tramitación y contenido de los informes a emitir cuando se observe la omisión de la fiscalización o intervención previa, considera que no es conveniente instar la revisión del acto por razones de economía procesal, ya que el importe de la indemnización correspondiente no sería inferior al del gasto propuesto.

Por su parte, el 20 de septiembre de 2017, el Servicio de Evaluación y Calidad Educativa emite una memoria justificativa para explicar las razones por las que se omitió la fiscalización. Indica que la Dirección General comenzó la tramitación del contrato para el servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal del proyecto PISA 2015 de la OCDE (muestra ampliada en la CARM), pero atribuye la demora en la tramitación, entre otras incidencias, al hecho de tener que esperar la adjudicación por el Estado del contrato de servicio con IMOP ENCUESTAS, S.A., para el ámbito de la Región de Murcia (Lote 3). Este retraso habría dado lugar a que la mercantil, en base a la documentación previamente suministrada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, realizara los trabajos y presentara la factura a la Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, la obligación de abono de los servicios prestados tiene por título evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, que ha recibido los mismos.



En su virtud, previo dictamen preceptivo del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, de acuerdo con el artículo 12.12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, se eleva la siguiente la propuesta de

ACUERDO

Autorizar a la Consejería de Educación, Juventud y Deportes, a reconocer la obligación y proponer el pago por importe de 72.358 euros, a la empresa IMOP ENCUESTAS, S.A., con C.I.F. A-78043965, por el servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal del proyecto PISA 2015 de la OCDE (Ampliación de muestra en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).

LA CONSEJERA DE EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTES
Fdo. Adela Martínez-Cachá Martínez
(documento firmado electrónicamente al margen)

31/10/2017 08:50:37

Firmante: MARTINEZ, CACHA, MARTINEZ, ADELA
Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015.
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV)



Región de Murcia
Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Intervención General

S - 82914

3-8-2015

Intervención Delegada en la
Consejería de Educación y Universidades
Avda. de La Fama, 15
30006 MURCIA

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y
UNIVERSIDADES.

Secretaría General
Avda. de la Fama, 15
30006 Murcia

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 33.2 del Decreto 161/1999, de 30 de diciembre, que desarrolla el régimen de control interno, remito informe sobre omisión de intervención relativo al "Servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal PISA 2015".

En Murcia, a 31 de julio de 2015
LA INTERVENTORA DELEGADA



Fdo.: M.^a Dorotea Jover González

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y
UNIVERSIDADES.



INFORME RELATIVO A LA CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE APLICACIÓN DE PRUEBAS DE RENDIMIENTO Y CUESTIONARIOS DE CONTEXTO PARA EL ESTUDIO PRINCIPAL PISA 2015.

Recibida y examinada la propuesta relativa al pago a la empresa IMOP ENCUESTAS, S.A., por los trabajos de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal de PISA 2015, esta Intervención Delegada emite el presente informe, al amparo de lo estipulado en el artículo 33 del Decreto 131/1999, 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.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, por Resolución de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial publicada en el BOE nº 78 del día 1 de abril de 2015, anunció el procedimiento para la adjudicación del contrato "Servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio PISA 2015 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico".

El contrato se califica como administrativo de servicios y se tramita de urgencia, por procedimiento abierto.

SEGUNDO.- El objeto de este contrato, según lo dispuesto en el Pliego de prescripciones técnicas es:

"Trabajo de campo para la aplicación con pruebas digitales (CBA, Computer-Based Assessment) de Ciencias, Lectura, Matemáticas, Competencia Financiera, Resolución Cooperativa de Problemas y Cuestionarios de contexto, en centros de Educación Secundaria, del Estudio PISA 2015 realizado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

El trabajo se dividirá en tres lotes, atendiendo a la siguiente distribución geográfica:



- *Lote 1: Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla y Extremadura, aplicación en castellano.*
- *Lote 2: Asturias, Castilla y León, Cantabria, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra y País Vasco, aplicación en castellano, euskera y gallego.*
- *Lote 3: Aragón, Islas Baleares, Cataluña, Región de Murcia y Comunidad Valenciana, aplicación en castellano, catalán y valenciano.*

En cuanto a plazo de realización, se determina que los trabajos de preparación se iniciarán a la firma del contrato y el trabajo de campo propiamente dicho se realizará entre el 20 de abril y el 31 de mayo de 2015, en los centros educativos seleccionados del territorio nacional.

El lote 3, al que corresponde la Región de Murcia fue adjudicado a la empresa IMOP ENCUESTAS S.A.

TERCERO.- Según el informe de 7 de julio de 2015 del Servicio de Evaluación y Calidad Educativa, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se ha planteado participar en el proceso de evaluación PISA 2015 y para ello necesita ampliar la muestra que realiza el Ministerio, a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), con el fin de obtener resultados que sean representativos de su territorio.

El contrato del INEE se realiza en 7 centros educativos de la Región y se pretende ampliar el análisis a 46 centros más, cuyo coste asume la Comunidad Autónoma.

CUARTO.- No se tramita el necesario expediente para la contratación del servicio por la Consejería de Educación, Cultura y Universidades (hoy Educación y Universidades), ni se produce la fiscalización del expediente, por la intervención delegada en la Consejería, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 90.1 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.

QUINTO.- Con fecha 21 de julio se remite a esta Intervención Delegada para su fiscalización, propuesta de autorizar el gasto para la aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal de PISA 2015 por la empresa IMOP ENCUESTAS S.A. por importe de 72.358,00 euros, con cargo a la



partida presupuestaria 15.05.00.422C.227.06, proyecto 34384, de comprometer el gasto que dichos trabajos conllevan de conformidad con el artículo 28.4 de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el reconocimiento de la obligación y propuesta de pago a la empresa IMOP ENCUESTAS S.A., por el importe mencionado.

Junto con la mencionada propuesta se acompañan los siguientes documentos:

- Oferta económica realizada por la empresa IMOP, de 30 de abril de 2015, en la que se compromete a ejecutar el contrato de "Aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal del proyecto PISA 2015 de la OCDE. Ampliación de muestra en la Región de Murcia", por importe de 72.358,00 euros.
- Pliego de Prescripciones Técnicas de 4 de mayo de 2015, para la contratación del servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal PISA 2015
- Documento R de retención de crédito, por importe de 72.358,00 euros, con cargo a la partida 15.05.00.422C.22706, del presupuesto de 2015.
- Factura nº 7, serie Emit-, de 19 de junio de 2015, de la empresa IMOP ENCUESTAS S.A., en concepto de Aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal del proyecto PISA 2015 de la OCDE. Ampliación de muestra en la Comunidad Autónoma de Murcia.
- Certificado de conformidad de la factura.
- Informe del Servicio de Evaluación y calidad educativa sobre aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal PISA 2015, de 7 de julio de 2015.
- Documento ADOK 48647, por importe de 72.358,00 euros, a favor de la empresa IMOP ENCUESTAS S.A.
- Documentos relativos al expediente 150012 tramitado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte: Pliego de prescripciones técnicas de la contratación realizada; acta nº 012PA/15, de la mesa de contratación permanente; resolución de adjudicación y memoria explicativa sobre el desarrollo del estudio PISA 2015, del Director del INEE.



A la vista del expediente, y con los antecedentes que se detallan, se considera procedente formular las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA: CARÁCTER DEL INFORME.-

Dado que el expediente que se tramita obedece al reconocimiento de una obligación generada con la omisión de la preceptiva fiscalización del compromiso de gasto, procede informe de esta Intervención Delegada al amparo de lo dispuesto en el 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, y de la Circular 1/98, de 10 de julio, de la misma, sobre tramitación y contenido de los informes a emitir cuando se observe la omisión de la fiscalización o intervención previa.

SEGUNDA: NATURALEZA DEL INFORME.-

El artículo 33 del Decreto 161/1999, de 30 de diciembre, en su apartado segundo determina que el presente informe no tendrá naturaleza de fiscalización.

TERCERA: CONTENIDO DEL INFORME.-

De conformidad con las precisiones establecidas por la Circular 1/98, de 10 de julio, de la Intervención General de la Comunidad Autónoma, sobre tramitación y contenido de los informes a emitir cuando se observe la omisión de la fiscalización o intervención previa, se hacen constar los siguientes extremos:

Primero: Identificación del gasto.-

Órgano gestor: El expediente se tramita por la Dirección General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la diversidad, adscrita a la Consejería de Educación, Cultura y Universidades, hoy Consejería de Educación y



Universidades, en virtud del Decreto de la Presidencia nº 18/2015, de 4 de julio, de reorganización de la Administración Regional.

Objeto del gasto: El pago a la empresa IMOP ENCUESTAS S.A. de los trabajos realizados por la aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal PISA 2015.

Importe total: Se pretende reconocer una obligación por importe de 72.358,00 euros.

Naturaleza jurídica: El negocio que da origen al presente gasto es de naturaleza contractual, por lo que le resulta de aplicación el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Fecha de realización: No se realiza formalización del contrato.

Concepto presupuestario y ejercicio económico al que se imputa: partida 15.02.422C.22706 del presupuesto de gastos para el ejercicio 2015.

Segundo: Incumplimientos normativos.-

Del examen de la documentación que obra en el expediente se observan los siguientes incumplimientos normativos:

- No se ha tramitado el procedimiento de licitación correspondiente para la contratación a la empresa IMOP del servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal PISA 2015, contraviniendo lo dispuesto por el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
- No se ha formalizado el contrato, incumpliendo la prohibición que realiza el artículo 28 del TRLCSP



- Al implicar un gasto que excedía el importe contemplado para los contratos menores, el mencionado expediente debió someterse a fiscalización previa de esta intervención delegada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 90.1 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.
- La propuesta de 8 de julio de comprometer el gasto hace referencia al artículo 28.4 de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma, mención que no guarda relación alguna con el expediente en cuestión.

Tercero: Cumplimiento de la obligación de pago.-

En el expediente consta la factura emitida por la empresa IMOP ENCUESTAS S.A., en concepto de Aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal del proyecto PISA 20145 de la OCDE. Ampliación de muestra en la Comunidad Autónoma de Murcia, por importe de 72.358,00 euros y certificado del Jefe de Servicio de Evaluación y Calidad Educativa, en calidad de director del contrato, manifestando que el trabajo relacionado en la mencionada factura "*...se ha prestado de conformidad con las condiciones establecidas en el contrato formalizado, y para el objeto Aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal del proyecto PISA 20145 de la OCDE*".

Cuarto: Existencia de crédito presupuestario.-

Queda acreditado que existe crédito adecuado y suficiente en la partida 15.05.422C.22706 para hacer frente al gasto de 72.358,00 euros que se propone. El expediente se acompaña del documento ADOK preliminar, por el importe mencionado, lo que garantiza la existencia de crédito.

Quinto: Posibilidad y conveniencia de la revisión de los actos.-

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.

Por todo lo anterior, se extraen las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA: De conformidad con el artículo 33.1 del Decreto 161/1999, de 30 de diciembre anteriormente citado, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar su pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones, hasta que se reconozcan y resuelvan las mencionadas omisiones, en aquellos aspectos en que existan, debiendo ser objeto del dictamen preceptivo del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, al que se refiere el artículo 12.12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en el supuesto de que se eleve propuesta al Consejo de Gobierno.

SEGUNDA: En virtud de lo dispuesto en el artículo 33.3 del mencionado Decreto 131/1999, si el titular de la Consejería acordara someter el expediente a la decisión del Consejo de Gobierno, lo comunicará a la Consejería de Hacienda y Administración Pública por conducto del Interventor General de la Comunidad Autónoma con cinco días de antelación a la reunión del Consejo en que se conozca del asunto. Al expediente se unirá memoria que incluya una explicación a la omisión de la preceptiva fiscalización o intervención previa y, en su caso, las observaciones que estime convenientes respecto del informe de la Intervención.

Del presente informe se da cuenta a la Intervención General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Murcia, a 31 de julio de 2015

La Interventora Delegada,



Fdo.: María Dorothea Jover González.

Excma. Sra. Consejera de Educación y Universidades.



INFORME

OMISIÓN DE INTERVENCIÓN DEL EXPEDIENTE DE PAGO A LA EMPRESA IMOP

1. Introducción.

La Interventora Delegada de la Consejería de Educación y Universidades remitió el 3 de agosto de 2015 al Secretario General de dicha consejería informe sobre la omisión de intervención relativa al "Servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal PISA 2015". Tomando como referencia este hecho se elabora este informe.

2. Antecedentes.

PISA es el acrónimo del *Programme for International Student Assessment* (Programa para la Evaluación Internacional del Alumnado), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que puso en marcha estos estudios en 1997. PISA es un estudio comparativo, internacional y periódico del rendimiento educativo de los alumnos de 15 años, a partir de la evaluación de tres competencias clave: comprensión lectora, competencia matemática y competencia científica; estas competencias son evaluadas cada tres años, desde la primera convocatoria que tuvo lugar en el año 2000.

Se evalúa no solo lo que el alumno ha aprendido en el ámbito escolar, sino lo adquirido por otras vertientes no formales e informales de aprendizaje, fuera del colegio o del instituto. Se valora cómo pueden extrapolar su conocimiento, sus destrezas cognitivas y sus actitudes a contextos en principio extraños al propio alumno, pero con los que se tendrá que enfrentar a diario en su propia vida.

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD), es el organismo que coordina en España la elaboración y gestión del Estudio PISA.

España participa de manera central en el Estudio PISA, como miembro de la OCDE, organismo que permite que, de manera voluntaria, determinadas

20.08.2017 16:14:35

Firmante: LÓPEZ MARÍN, JOAQUÍN ANTONIO

Este es una copia electrónica imprimible de un documento administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 7/2015. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV)





regiones, estados o comunidades autónomas puedan participar ampliando muestra en este Estudio cumpliendo los requisitos y estándares internacionales establecidos por la Junta de Gobierno de PISA (*PISA Governing Board*).

En este sentido, y a través del Consejo Rector del INEE, las 17 Comunidades Autónomas más las 2 Ciudades Autónomas decidieron participar como "*adjudicated regions*", es decir, con muestra ampliada, para hacer posible la comparabilidad internacional en el Estudio PISA 2015.

3. Participación.

Desde el Estudio PISA 2006, la participación de España como país fue subvencionada con cargo a los presupuestos del entonces denominado Ministerio de Educación y Ciencia. En los años 2009 y 2012 se volvió a aplicar el Estudio Internacional PISA, siendo el INEE el organismo responsable de articular todo el proceso a nivel estatal. Estas fueron las primeras participaciones en dichos estudios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia con muestra ampliada.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el desarrollo de las funciones que le son propias consideró oportuno participar también, con muestra ampliada, en el Estudio PISA 2015 para obtener resultados representativos de la Región.

Dada la naturaleza de las pruebas que se realizan para poder elaborar el Estudio PISA, es imprescindible que la evaluación de todos los centros que participan en la evaluación PISA se desarrolle en el mismo contexto y con los mismos condicionantes (los trabajos a realizar, la metodología a desarrollar, los documentos a emplear y los controles a establecer), para no contaminar los resultados y obtener los datos con la fiabilidad que exige la OCDE y el Consorcio Internacional que la gestiona.

La repercusión internacional que tiene la difusión de los resultados PISA provoca que el Consorcio Internacional exija que la prueba se realice en las mismas condiciones de homogeneidad en todos los centros participantes, lo que implica que los aplicadores hayan debido recibir las mismas instrucciones y formación, ya que su variación podría condicionar la validez de los resultados obtenidos.

Teniendo en cuenta las indicaciones de la OCDE, de obligado cumplimiento por todas las administraciones públicas educativas en caso de querer participar en el proceso de la evaluación internacional PISA, el objeto de los trabajos resulta de imposible cumplimiento a no ser que se contrate a la





misma empresa que haya sido la adjudicataria del contrato por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Por ello, es forzoso que las Comunidades Autónomas que amplían muestra contraten a la misma empresa contratada por el Organismo responsable de la Evaluación Externa del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que es el INEE. Las Comunidades Autónomas deben sufragar los gastos derivados de la ampliación de la muestra, ya que el Estado solo tiene la obligación de asumir los gastos derivados de la muestra necesaria para lograr la precisión requerida en el conjunto del Estado, que en el caso de la Región de Murcia fueron 7 centros, que contrató el MECD.

En 2015 la ampliación de la muestra estatal se traduce en 46 centros más de la Región de Murcia, cuyo coste debía ser asumido por nuestra Comunidad Autónoma.

En consecuencia, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia debe financiar la evaluación de los restantes centros que imparten la enseñanza de Educación Secundaria Obligatoria (46 centros) y las razones expuestas exigían que tan solo se pudiera encomendar el servicio de aplicación en todos los centros educativos de la Región de Murcia a una única empresa. Además, técnicamente hablando, la complejidad de las tareas encomendadas provocaría que una supuesta intervención de dos empresas diferentes en unos u otros centros de la Comunidad Autónoma imposibilitara el normal desarrollo de la evaluación y alteraría los resultados, lo que afectaría a la credibilidad de esta evaluación internacional.

Esto queda de manifiesto en la Memoria explicativa sobre el desarrollo del Estudio PISA 2015 (**se adjunta**), firmada el 5 de mayo de 2015 por el Director del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), organismo dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, donde refleja textualmente lo siguiente:

“El Consorcio internacional encargado de PISA provee en exclusiva a cada centro nacional coordinador (en el caso de España, al INEE) de un programa específico para la realización de la muestra de alumnos de los centros seleccionados, y de otro para la gestión de datos. Estos programas funcionan con bases de datos únicas para todo el territorio nacional, que incluyen los centros de la muestra estatal y los de las ampliaciones de muestra de las comunidades autónomas, no siendo viable su partición en lo relativo a las tareas descritas en el pliego de prescripciones técnicas de este contrato.

Debido a estas características técnicas, estas bases de datos deben ser tratadas de manera conjunta para todo el territorio nacional y de manera exclusiva por una única empresa.”





4. Actuaciones.

Con fecha 1 de abril de 2015, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte publicó en la Plataforma de Contratación del Estado el anuncio de licitación por el que se anunciaba el procedimiento abierto para la contratación de un "Servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal del proyecto PISA 2015 de la OCDE", según el Pliego de Prescripciones Técnicas del MECD (**se adjunta**). En dicho Pliego se establece que la Región de Murcia se encuentra enmarcada en el Lote 3.

Con fecha 30 de abril de 2015 se recibió la oferta económica de la empresa IMOP ENCUESTAS, S. A. (**se adjunta**).

Previamente se había enviado al INEE la relación de centros de la Región y el alumnado que cumplía los requisitos para la aplicación de las pruebas. Remitiéndonos el INEE los centros seleccionados para la aplicación de las pruebas de PISA 2015 en nuestra Comunidad Autónoma con muestra ampliada, quedando a disposición del INEE dicha información, que era quien la gestionaba.

Tomando lo anterior como referencia se elaboró la documentación para la contratación del "Servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal PISA 2015", que se envió por correo electrónico al Servicio de Contratación para su revisión. La relación de documentos es la siguiente:

- **Pliego de prescripciones técnicas**, firmada el 4 de mayo de 2015 por el Jefe de Servicio de Evaluación y Calidad Educativa (**se adjunta**).
- **Memoria justificativa**, puesta a la firma del Jefe de Servicio de Evaluación y Calidad Educativa y al Vº Bº de la Directora General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad (**se adjunta**).
- **Propuesta para la contratación de la empresa IMOP ENCUESTAS S. A.**, puesta a la firma de la Directora General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad (**se adjunta**).

El Servicio de Contratación contestó que hasta que no estuviera el contrato del MECD no podíamos proponer a la empresa seleccionada.

La mesa de contratación permanente del MECD se reunió el 12 de mayo de 2015, según acta nº 012PA/15 (**se adjunta**), donde se decide efectuar la propuesta de adjudicación de las empresas. En cuanto a lo que afectaba a la Región de Murcia, que estaba encuadrada en el Lote 3, se proponía la empresa IMOP ENCUESTAS, S. A.





Mediante Resolución (**se adjunta**), firmada por el Director General de Evaluación y Cooperación Territorial de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, se adjudica el Lote 3, donde se incluía a la Región de Murcia, a la empresa IMOP ENCUESTAS, S. A.

Para la continuación del expediente, el Servicio de Contratación nos informa por correo electrónico que es necesario que se incluya en la Memoria lo siguiente:

- Acreditación de la SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA: Declaraciones apropiadas de entidades financieras o, en su caso, justificante de la existencia de un seguro de indemnización por riesgos profesionales.
- Acreditación de la SOLVENCIA TÉCNICA O PROFESIONAL: Relación de los principales servicios o trabajos relacionados con el objeto del contrato efectuados en los últimos tres años, que incluya importe, fechas y destinatario, público o privado de los mismos, debidamente firmada por el representante o apoderado de la empresa.

El Jefe de Servicio de Evaluación y Calidad Educativa pide el 18 de mayo de 2105 por correo electrónico a la empresa IMOP ENCUESTAS, S. A. dichas acreditaciones. La empresa envía ese mismo día por correo electrónico lo siguiente:

- Documentación de la Póliza de Negocio que IMOP tenía suscrita y en vigor, para acreditar la Solvencia Económica y Financiera (**se adjunta**).
- Relación de trabajos realizados por IMOP en los tres últimos años relacionados con el objeto del contrato (**se adjunta**).

El 19 de mayo de 2015 la Jefa de Servicio de Contratación nos comunica por correo electrónico (**se adjunta**) que habría que añadir en el informe propuesta una previsión de modificación del contrato, porque lo exige la Ley de Presupuestos de la CARM de cada año, con el fin de posibilitar el objetivo de estabilidad presupuestaria, previendo la posibilidad de reducir el contrato en un determinado porcentaje, con un texto de la forma:

"De conformidad con el apartado sexto de la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley 13/2014, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2015, el presente contrato podrá ser objeto de modificación, para posibilitar el objetivo de estabilidad presupuestaria. En tal caso las modificaciones que se podrán introducir serán relativas al número de centros en los que se llevará a cabo la aplicación, reduciendo dicho número, pudiendo suponer dicha minoración una reducción del precio del contrato en un 5%".





Con fecha 6 de junio de 2015 se recibe la Memoria explicativa (**se adjunta**), firmada por el Director del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), que completa la recibida el 5 de mayo de 2015, donde se especifica textualmente que:

“En el caso de la muestra estatal, la empresa adjudicataria ha sido IMOP, Investigación, Marketing y Opinión, S.A., será pues esta empresa la que llevará a cabo la aplicación en la Región de Murcia y siguiendo las recomendaciones de la OCDE en cuanto a la homogeneidad en el desarrollo del estudio, debiera ser esta empresa la encargada de llevar a cabo la aplicación en los centros que corresponden a la muestra ampliada.”

Lo que se comunica al Servicio de Contratación para que continúe el expediente.

El 2 de julio de 2015 la empresa IMOP comunica por correo electrónico (**se adjunta**) que ha realizado los trabajos. Y envía la factura correspondiente. Toda la documentación necesaria para la realización de los mismos había sido suministrada a la empresa por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).

La empresa IMOP emitió factura con fecha 19/06/2015 por el servicio *“Aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal del proyecto PISA 2015 de la OCDE. Ampliación de muestra en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”* por importe total de 72.358,00 euros (**se adjunta**).

Puestos en contacto con los centros de la Región seleccionados se comprueba que ha sido así y el Jefe de Servicio de Evaluación y Calidad Educativa conformó la factura el 17 de julio de 2015 (**se adjunta**).

Entonces se prepara y se envía Comunicación Interior al Servicio de Gestión Económica y Presupuestaria, firmada por la Directora General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad (**se adjunta**), para la tramitación del expediente correspondiente. La relación de documentos es la siguiente:

- **Pliego de prescripciones técnicas**, firmada el 4 de mayo de 2015 por el Jefe de Servicio de Evaluación y Calidad Educativa (**ya adjuntado**).
- **Informe justificativo**, firmado por el Jefe de Servicio de Evaluación y Calidad Educativa y con el Vº Bº de la Directora General de Calidad Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad (**se adjunta**).
- **Anexos al Informe (ya adjuntados)**.
- **Resumen de la factura de IMOP (ya adjuntada)**.
- **Certificación de la factura conformada (ya adjuntada)**.
- **Propuesta de ADOK**, firmada por la Directora General de Calidad





Educativa, Innovación y Atención a la Diversidad (**se adjunta**).

La Interventora Delegada de la Consejería de Educación y Universidades remite el 3 de agosto de 2015 al Secretario General de dicha consejería informe sobre la omisión de intervención relativa al "Servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal PISA 2015" (**se adjunta**).

A todo ello hay que añadir los cambios en la estructura de la Consejería de Educación, que supuso una reasignación de competencias en esta materia y también demoró la tramitación de los expedientes del Servicio. Además, no hubo asignación presupuestaria para este expediente ni en el ejercicio 2016 ni en el ejercicio 2017.

Joaquín Antonio López Marín

(Documento firmado electrónicamente en Murcia)





SJ/VARI/72/17

INFORME JURÍDICO

Asunto.- Propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno de reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente al pago de una factura a IMOP ENCUESTAS, S.A., por el servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal del proyecto PISA 2015 de la OCDE (Ampliación de muestra en la CARM).

De acuerdo con el artículo 10.1 b) del Decreto 81/2005, de 8 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura, vigente por la Disposición transitoria primera del Decreto 72/2017, de 17 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes, este Servicio Jurídico emite el siguiente informe:

ANTECEDENTES

Mediante comunicación interior de 26 de septiembre de 2017, la Dirección General de Atención a la Diversidad y Calidad Educativa remite al Servicio Jurídico el expediente relativo al reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente al pago de una factura a IMOP ENCUESTAS, S.A., por el servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal del proyecto PISA 2015 de la OCDE (Ampliación de muestra en la CARM). En él destacan los siguientes antecedentes esenciales:

I.- El 31 de julio de 2015 se emite informe de la Intervención Delegada, elaborado en virtud 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), que tiene por objeto la propuesta de reconocimiento de obligaciones y de pago de una factura a la mercantil IMOP ENCUESTAS, S.A., por el servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal del proyecto PISA 2015 de la OCDE (muestra ampliada en la CARM), que suma un total de 72.358 euros. Expone la Interventora que la empresa emitió factura por ese importe, correspondiente a la prestación realizada, y sobre la cual el Jefe de Servicio de Evaluación y Calidad Educativa certificó, el 17 de julio de 2015, la conformidad de los trabajos a *“las condiciones establecidas en el contrato formalizado”*. Indica que existe crédito presupuestario adecuado para el gasto.

Señala también que el gasto se ha generado sin la debida cobertura legal y, en consecuencia, en ausencia del correspondiente contrato, por lo cual se han incumplido los preceptos aplicables del texto refundido de la Ley de

Firmante: BELANDU LARROSA, JOSÉ MIGUEL 30/10/2017 12:26:09
30/10/2017 09:08:31 Firmante: FERNANDEZ GONZALEZ, M. CONCEPCION
Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015, su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV)



Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y con infracción del artículo 90.1 del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre (TRLHRM).

Con cita de los criterios recogidos en la Circular 1/1998, de 10 de julio, de la Intervención General, sobre tramitación y contenido de los informes a emitir cuando se observe la omisión de la fiscalización o intervención previa, considera que no es conveniente instar la revisión del acto por razones de economía procesal, ya que el importe de la indemnización correspondiente no sería inferior al del gasto propuesto.

II.- El 20 de septiembre de 2017, el Servicio de Evaluación y Calidad Educativa, 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. Indica que la Dirección General comenzó la tramitación del contrato para el servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal del proyecto PISA 2015 de la OCDE (muestra ampliada en la CARM), pero atribuye la demora en la tramitación, entre otras incidencias, al hecho de tener que esperar la adjudicación por el Estado del contrato de servicio con IMOP ENCUESTAS, S.A., para el ámbito de la Región de Murcia (Lote 3). Este retraso habría dado lugar a que la mercantil, en base a la documentación previamente suministrada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, realizara los trabajos y presentara la factura a la Comunidad Autónoma.

Se incorpora borrador de propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno dirigida a autorizar a la Consejera de Educación, Juventud y Deportes, en cuanto órgano de contratación, para reconocer la obligación y proponer el pago de la obligación asumida con omisión de fiscalización.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Procedimiento de reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización.

Este procedimiento incidental viene regulado en el artículo 33 RCI, titulado "De la omisión de intervención", 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 constan las actuaciones exigibles: informe de la Interventora, de 31 de julio de 2015, poniendo de manifiesto las omisiones producidas, y la memoria del centro gestor, de 20 de septiembre de 2017.

Del informe de la Interventora resulta, como ya dijimos, que el gasto se ha contraído sin la debida cobertura legal y, en consecuencia, en ausencia del



correspondiente contrato, por lo cual se han incumplido todos los preceptos aplicables del TRLCSP, además del artículo 90.1 TRLHRM.

Por su parte, llama la atención que la memoria del centro gestor requerida por el artículo 33 RCI, que tiene por finalidad principal explicar las razones por las que se omitió la fiscalización, se haya emitido injustificadamente más de dos años después del informe de la Interventora.

Segunda.- Omisiones producidas en el procedimiento de contratación.

Como ha recordado en numerosas ocasiones el Consejo Jurídico de la Región de Murcia (por todos, Dictámenes 392/15 y 276/16), el presente procedimiento tiene naturaleza incidental con relación al ordinario de aplicación al presupuesto de las obligaciones contraídas por la Administración regional, procedimiento que se origina con la comunicación que la Interventora Delegada 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. En realidad, 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 de la Interventora, de lo que se deriva que el acto verbal de adjudicación del contrato es nulo de pleno derecho.

En efecto, el régimen español de contratación pública reviste un marcado carácter formal, de modo que expresamente se prohíbe en el artículo 28.1 TRLCSP que se pueda contratar de manera verbal, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia de acuerdo con lo que se señala en el artículo 113.1 TRLCSP, según el cual la Administración puede utilizar esa forma cuando tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional. Ninguna de esas circunstancias excepcionales concurre en el caso que nos ocupa. Conviene recordar que esa prohibición de contratación verbal impone a su vez intensas exigencias en orden a la formalización de los contratos públicos, que se recogen en los artículos 28.2 y 156 TRLCSP, del que sólo se excluye lógicamente el supuesto de tramitación de emergencia.

En este supuesto se debe considerar, por tanto, que el contrato verbal con la empresa IMOP ENCUESTAS, S.A., es inválido por adolecer del vicio de nulidad de pleno derecho al haberse prescindido totalmente del procedimiento legalmente establecido. Así, el artículo 31 TRLCSP establece que los contratos de las Administraciones Públicas serán inválidos cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o el de adjudicación, por concurrir en los mismos alguna de las causas de derecho administrativo o de derecho civil a la que se refieren los



artículos siguientes. De manera concreta, el artículo 32, relativo a las causas de nulidad de derecho administrativo, establece como tales, entre otras, las indicadas 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 (actual artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). A su vez, este último precepto determina en su apartado e) que los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho cuando se dicten prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En consecuencia, el referido contrato formalizado de manera verbal es nulo de pleno derecho por resultar inválido el acto administrativo de adjudicación, adoptado al margen del procedimiento de contratación que hubiera debido tramitarse de manera preceptiva.

Tercera.- Consecuencias de las omisiones producidas.

La nulidad del encargo verbal no puede ser fuente de obligaciones para la Hacienda Regional, por ser insubsanable y no admitir la convalidación, ya que no existe 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 375/15 del Consejo Jurídico). Así, la obligación de abono de los servicios prestados tiene por título evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, que ha recibido los mismos (sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, sec. 7.ª, de 30 de septiembre de 1999).

El procedimiento regulado en el artículo 33 RCI tiene la finalidad de evaluar las infracciones cometidas y determinar si, aun estando incurso en causas de invalidez el acto administrativo que ha dado lugar a la existencia de una obligación económica para la Administración, como es el caso, no conviene revisarlo y, por tanto, no privarle del indicado efecto, y que el Consejo de Gobierno autorice al Consejero competente a dictar un acto de reconocimiento de la obligación (acto cuya eficacia es sólo interna y a efectos del procedimiento de gasto, pues materialmente ya se ha contraído la obligación con el tercero) y, de esa forma, que prosiga el expediente de gasto y se proceda al pago.

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 1/1998, de 10 de julio, 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.

En realidad, para no revisar el acto viciado es necesario, de un lado, que se haya acreditado la correcta contraprestación, que es lo que propiamente genera la obligación económica; que exista crédito adecuado para atenderla; que no concurren intereses de terceros que pudieran ser lesionados de no declararse la invalidez del acto en cuestión, y que el importe de la indemnización al interesado a que daría lugar la declaración de nulidad del acto no fuera inferior al importe de la obligación económica irregularmente contraída (Dictamen 100/02 del Consejo Jurídico).

En atención a lo anterior, y ante la posibilidad de revisar el acto ilegalmente adoptado, o de que el órgano gestor reconozca la obligación ilegalmente contraída, la Interventora se inclina por esta última opción por razones de economía procesal, que compartimos, ya que el importe de la indemnización correspondiente si se instara la revisión de oficio no sería inferior al del gasto propuesto. Podemos añadir, igualmente, que concurren el resto de los presupuestos para no revisar el acto viciado. En especial, debemos destacar que no hay terceros que pudieran verse perjudicados por la no anulación de la contratación verbal, porque no había más licitadores que la empresa con la que se contrató. Por lo demás, consta la correcta prestación de los servicios contratados, según certificado del Jefe de Servicio de Evaluación y Calidad Educativa, de 17 de julio de 2015, así como la existencia de crédito suficiente para atender la obligación, como figura en el documento contable de reserva de crédito en el ejercicio 2017 que se ha incorporado al expediente.

A su vez, como ya indicó el mismo Consejo Jurídico en sus Dictámenes 84/00 y 132/05, *«la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo, bien por incurrir en la causa establecida por el artículo 62.1, letra e, LPAC, bien por falta de crédito ex artículo 36 TRLH, por aplicación del artículo 102 LPAC, en su redacción actual, es obligada —no sólo permitida, como lo era en su redacción anterior a la Ley 4/1999, de 13 de enero—, salvo que concurra alguna de las circunstancias que el mismo artículo 106 LPAC contempla como limitadoras de las facultades de revisión»*. Entre ellas este precepto alude a circunstancias contrarias a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes (en igual sentido, artículo 110 de la Ley 39/2015). Este es el caso que contemplamos, puesto que el abono de los servicios a la empresa, que tendría por título evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, no puede verse perjudicado por el ejercicio de las facultades revisoras de la Administración, sobre todo teniendo en cuenta que la mercantil se ha limitado a cumplir las órdenes de la Administración, y que la indemnización a percibir, en el caso de que así fuese, sería superior incluso al del gasto propuesto, por los daños que les ocasionara la demora en su percibo.



Cuarta.- La propuesta de acuerdo sometida a Consejo de Gobierno.

El artículo 33 RCI disciplina la actuación a seguir por el Consejo de Gobierno cuando es necesario resolver incidentes originados por la omisión de fiscalización previa en la tramitación de expedientes que den lugar a gastos y pagos. Es competencia del Consejo de Gobierno, pues, resolver sobre la posibilidad de revisar el acto ilegalmente adoptado, o de que el órgano gestor reconozca la obligación ilegalmente contraída, opción ésta que, como indicamos, propugna la Interventora, si bien debemos insistir en que la 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 TRLHRM 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.

Por ello, la propuesta de acuerdo tiene por objeto, no levantar una traba para la continuación del procedimiento de contratación, sino un incidente originado por la alteración del desarrollo habitual del reconocimiento de las obligaciones de la hacienda pública regional, con carácter extraordinario para solventar los perjuicios que puede causar una actuación anómala, constituyendo más propiamente una traba para el reconocimiento de la obligación. Por ello, la propuesta de acuerdo se dirige adecuadamente a autorizar a la Consejera de Educación, Juventud y Deportes, en cuanto órgano de contratación (artículo 16.2 m) 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), para reconocer la obligación y proponer el pago de la obligación asumida con omisión de fiscalización.

La propuesta de acuerdo, una vez firmada por la Consejera, deberá de remitirse junto con el resto del expediente al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, para recabar el dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 12.12 de su Ley de creación 2/1997, de 19 de mayo.

Conclusión.- Se informa favorablemente la propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno de reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente al pago de una factura a IMOP ENCUESTAS, S.A., por el servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal del proyecto PISA 2015 de la OCDE (Ampliación de muestra en la CARM).

EL ASESOR JURÍDICO FDO. José Miguel Belando Larrosa
V.º B.º LA JEFA DEL SERVICIO JURÍDICO FDO. Concepción Fernández González
(Documento firmado electrónicamente al margen)

Señores Consejeros:

Gómez Fayrén, Presidente.
García Canales.
Martínez Ripoll.
Gálvez Muñoz.
Cobacho Gómez.

Letrado-Secretario General:
Contreras Ortiz.

Dictamen nº 346/2017

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de diciembre de 2017, 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 Educación, Juventud y Deportes (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 16 de noviembre de 2017, sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente al pago de una factura a IMOP ENCUEENTAS, S.A., por el servicio de aplicación de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto para el estudio principal del proyecto PISA 2015 de la OCDE (expte. 353/17), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El procedimiento incidental del artículo 33 del Decreto 161/1999, de 30 de diciembre (RCI), se integra, en primer lugar, del informe de la Intervención Delegada en la Consejería de Educación y Universidades, de 31 de julio de 2015, que examina, para su fiscalización, una propuesta de pago a la empresa IMOP ENCUEENTAS, S.A por los trabajos realizados para el estudio PISA 2015, por importe de 72.358 euros al amparo del artículo 28.4 de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones. La propuesta de pago tiene su origen en el encargo realizado por la Consejería a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa a la empresa a la que se adjudicó por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte el contrato principal, y sin que la citada Consejería tramitara el correspondiente expediente de contratación, omitiendo, en consecuencia, la fiscalización del gasto.

Entre la documentación remitida figura la oferta económica realizada por la adjudicataria para la ampliación del estudio principal del proyecto por la cantidad indicada de 72.358 euros, la factura, fechada el 19 de junio de 2015, y el certificado de conformidad con la misma, expedido el 17 de julio siguiente por el Director Técnico del contrato (sic).

Expone la Interventora que el negocio que da origen al gasto es de naturaleza contractual, por lo que resulta de aplicación el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que se ha contravenido, especialmente en su artículos 28 debido a la falta de formalización del contrato.

Señala que existe crédito presupuestario y que, según los criterios establecidos por la Circular 1/1998, 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.

SEGUNDO.- La memoria explicativa de las causas por las que se omitió la fiscalización previa, de 20 de septiembre de 2017, es suscrita por el Jefe de Servicio de Evaluación y Calidad Educativa; expone en antecedentes en qué consiste el estudio PISA y la participación en el mismo de la Comunidad Autónoma, y relata las gestiones mantenidas con el Servicio de Contratación de la Consejería que no fueron suficientes para adjudicar el contrato antes de que la empresa finalizara los trabajos y los facturase el día 19 de junio de 2015.

TERCERO.- Emitió su parecer el Servicio Jurídico de la Consejería el 30 de octubre de 2017 informando favorablemente que se eleve al Consejo de Gobierno una propuesta de reconocimiento de obligaciones para efectuar el pago correspondiente. Expone el procedimiento de

reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización y relata después las omisiones producidas en el procedimiento de contratación. Así, señala que como ha recordado en numerosas ocasiones el Consejo Jurídico de la Región de Murcia (por todos, Dictámenes 392/15 y 276/16), el presente procedimiento tiene naturaleza incidental con relación al ordinario de aplicación al presupuesto de las obligaciones contraídas por la Administración regional, procedimiento que se origina con la comunicación que la Interventora Delegada realiza a la autoridad que hubiera iniciado el procedimiento ordinario. En el expediente informado, indica, 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 de la Interventora, de lo que se deriva que el acto verbal de adjudicación del contrato es nulo de pleno derecho. Ello es así porque el régimen español de contratación pública reviste un marcado carácter formal, de modo que expresamente se prohíbe en el artículo 28.1 TRLCSP que se pueda contratar de manera verbal, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia. Así, el artículo 31 TRLCSP establece que los contratos de las Administraciones Públicas serán inválidos cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o el de adjudicación, por concurrir en los mismos alguna de las causas de derecho administrativo o de derecho civil a la que se refieren los artículos siguientes. De manera concreta, el artículo 32, relativo a las causas de nulidad de derecho administrativo, establece como tales, entre otras, las indicadas 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 (actual artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPACAP). A su vez, este último precepto determina en su apartado e) que los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho cuando se dicten prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. En consecuencia, el referido contrato formalizado de manera verbal es nulo de pleno derecho por resultar inválido el acto administrativo de adjudicación, adoptado al margen del procedimiento de contratación que hubiera debido tramitarse de manera preceptiva. La nulidad del encargo verbal no puede ser fuente de obligaciones para la Hacienda Regional, por ser insubsanable y no admitir la convalidación, ya que no existe 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 375/15 del Consejo Jurídico). Así, la obligación de abono de los servicios prestados tiene por título evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, que ha recibido los mismos (sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, sec. 7ª, de 30 de septiembre de 1999).

Añade el informe que en el procedimiento regulado en el artículo 33 RCI se inscribe la facultad interventora de pronunciarse sobre la posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, que será apreciada, según la Circular 1/1998, de 10 de julio, 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.

Continúa señalando, con cita de los Dictámenes de este Consejo Jurídico 100/2002, 84/2000 y 132/2005, que la declaración de nulidad de pleno derecho es obligada salvo que concurra alguna de las circunstancias que el mismo artículo 106 LPAC contempla como limitadoras de las facultades de revisión. Entre ellas este precepto alude a circunstancias contrarias a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes (en igual sentido, artículo 110 LPACAP). Este es el caso que contemplamos, puesto que el abono de los servicios a la empresa, que tendría por título evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, no puede verse perjudicado por el ejercicio de las facultades revisoras de la Administración, sobre todo teniendo en cuenta que la mercantil se ha limitado a cumplir las órdenes de la Administración, y que la indemnización a percibir, en el caso de que así fuese, sería superior incluso

al del gasto propuesto, por los daños que les ocasionara la demora en su percibo.

Finaliza diciendo que la propuesta de acuerdo al Consejo de gobierno se dirige adecuadamente a autorizar a la Consejera de Educación, Juventud y Deportes, en cuanto órgano de contratación (artículo 16.2 m) 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), para reconocer la obligación y proponer el pago de la obligación asumida con omisión de fiscalización.

CUARTO.- De fecha 31 de octubre de 2017 es la propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno que suscribe la Consejera de Educación, Juventud y Deportes para que éste la autorice a reconocer la obligación y proponer el pago por importe de 72.358 euros a IMOP ENCUENTAS, S.A.

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 recuerda el informe del Servicio Jurídico de la Consejería, ha señalado en diversas ocasiones este Consejo Jurídico que asuntos como el sometido a Dictamen son 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 constan todas las actuaciones exigibles, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 RCI.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

A la vista del expediente cabe hacer remisión ahora al informe del Servicio Jurídico de la Consejería, ya que en él se recogen las consideraciones adecuadas sobre el asunto objeto de consulta. Solo cabe añadir que la invalidez de los contratos se diferencia de otras figuras jurídicas como la resolución, y no deben confundirse las causas que dan lugar a una o a otra, ya que las de nulidad constituyen vicios originarios, mientras que las de resolución se fundan en circunstancias sobrevenidas posteriores a la perfección. La validez del contrato es su adecuación a la legalidad, al ordenamiento jurídico, y el desajuste con éste en su mayor grado es la nulidad de pleno derecho: el contrato nulo es de ineficacia intrínseca, *erga omnes*, de imposible sanación, y de impugnabilidad no sujeta a plazo, y los efectos de su declaración se retrotraen al momento en que se perfeccionó (efectos *ex tunc*).

En este contexto, la revisión de oficio es una institución del Derecho Administrativo que tiene por objeto actos administrativos, de ahí que el artículo 41.1 de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y

2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (como el 34.1 TRLCSP), únicamente contempla la revisión de oficio “*de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación provisional o definitiva de los contratos*”, los cuales comunican su invalidez al mismo contrato.

Dentro de las posibles causas de nulidad, se produce en la experiencia la que se da en las adjudicaciones realizadas prescindiendo totalmente del procedimiento de contratación, 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, que deben dar lugar a la declaración de tal nulidad a través de los cauces que para ello tiene el ordenamiento jurídico, es decir, la revisión de oficio (Dict. del CEst. 456/2012). Este acto verbal de adjudicación de un contrato es nulo de pleno derecho y, en el entendimiento de que la contratación administrativa es esencialmente formalista, la propia Ley 9/2017, ya citada, siguiendo lo establecido por el TRLCSP, prohíbe expresamente en el artículo 37.1 la contratación verbal, salvo en los supuestos excepcionales de emergencia (Dict. del Consejo Jurídico de la Región de Murcia 130/2009).

No obstante, a la vista del criterio expresado por la Interventora, es compartible la apreciación del Servicio Jurídico de la Consejería en cuanto a la concurrencia de causa obstativa de tal declaración de nulidad al amparo del artículo 110 de la LPACAP, cual es el derecho del particular, que no puede verse perjudicado por el ejercicio de las facultades revisoras de la Administración, sobre todo teniendo en cuenta que la mercantil se ha limitado a cumplir las órdenes de la Administración, y que la indemnización a percibir, en el caso de que así fuese, sería superior incluso al gasto propuesto, por los daños que les ocasionara la demora en su percibo. En tal caso, como se ha dicho en otras ocasiones, el título para reconocer la obligación es el indemnizatorio, no el contractual inválido, del cual no pueden derivar obligaciones.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Que puede elevarse al Consejo de Gobierno la propuesta consultada.

No obstante, V.E. resolverá.

EL LETRADO-SECRETARIO GENERAL

V° B° EL PRESIDENTE

El Consejero

El Consejero

Fdo.: Mariano García Canales.

Fdo.: Manuel Martínez Ripoll.

El Consejero

El Consejero

Fdo.: Luis Alberto Gálvez Muñoz.

Fdo.: José A. Cobacho Gómez.



Región de Murcia

Referencia: 056852/1100072274/000001
Ref. Anterior:

CARM C.A.R.M.

R

RESERVA DEL GASTO

Presupuesto: 2017

Página: 1 de 1

Sección	15	C. DE EDUCACIÓN Y UNIVERSIDADES
Servicio	1502	D.G. CALIDAD EDUC. Y FORM. PROFESIONAL
Centro de Gasto	150200	C.N.S. D.G.CAL. EDUC Y FORM.PROFESIONAL
Programa	422C	CALIDAD EDUCATIVA
Subconcepto	22706	ESTUDIOS Y TRABAJOS TÉCNICOS
Fondo		

Cuenta P.G.C.P.	
-----------------	--

Proyecto de Gasto	34384	GASTOS ORDINARIOS PROGRAMA 422-C
Centro de Coste		
CPV		

Exp. Administrativo	Reg. de Contratos	Reg. de Facturas	Certif. Inventario
---------------------	-------------------	------------------	--------------------

Explicación gasto	IMOP S.A.-Omisión fiscalización 2015 ESTUDIOS Y TRABAJOS TÉCNICOS
-------------------	--

Perceptor	
Cesionario	
Cuenta Bancaria	

Gasto elegible	
----------------	--

Importe Original	*****72.358,00*EUR SETENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y OCHO EURO
Impor. Complementario	*****0,00*EUR CERO EURO
Importe Total	*****72.358,00* EUR SETENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y OCHO EURO

VALIDADO JEFE/A SECCION COORDINACION ADMINIS	CONTABILIZADO JEFE/A SECCION GESTION PRESUPUESTARIA
MARIA NATIVIDA RAMIREZ SANTIGOSA	ANA M. GALVEZ ORENES

F. Preliminar	26.09.2017	F. Impresión	26.09.2017	F.Contabilización	26.09.2017	F.Factura	00.00.0000
---------------	------------	--------------	------------	-------------------	------------	-----------	------------

