



## ANTECEDENTES

**PRIMERO.**- Según se desprende del expediente remitido, la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua concedió, entre el 23 de mayo de 1994 y el 27 de diciembre de 1996, ayudas a medidas forestales en la agricultura de las reguladas en el Reglamento (CEE) nº 2080/92, del Consejo, de 30 de junio de 1992 (en adelante Reglamento 2080/92), por un montante global de 1.085.081.795 pesetas en la modalidad de gastos de mantenimiento y de 3.034.285.440 pesetas en la modalidad destinada a compensar las pérdidas de ingresos, siendo satisfechas a los beneficiarios con regularidad hasta el ejercicio 1997 y, en parte, también en el ejercicio 1998.

**SEGUNDO.**- El Interventor-Delegado en el Organismo Pagador de la Política Agraria Común, al conocer los expedientes, informó el 20 de abril de 1999 que se trataba de gastos aprobados con omisión de la fiscalización previa y de los trámites exigidos para los gastos de ejercicios futuros; que se han incumplido los artículos 35 y 78 de la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia (en adelante, LH), así como la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 11 de diciembre de 1995, sobre contabilidad de gastos de ejercicios futuros; que entre las cantidades aprobadas para tales ayudas y las propuestas de pago existen diferencias; que existe crédito presupuestario adecuado y suficiente en el ejercicio 1999, pero no para ejercicios futuros, requiriéndose la autorización del Consejo de Gobierno a la que se refiere el apartado 4 del artículo 35 de la repetida LH; que según los informes técnicos se realizaron las correspondientes inversiones para reforestación, por lo que no parece oportuna la revisión de los actos de concesión de las ayudas, sin perjuicio de la «debida adecuación entre importes aprobados y propuestas de pago»; que, como consecuencia de todo lo expuesto, procede aplicar el artículo 32 del Real Decreto 2.188/1995, de 28 de diciembre.

**TERCERO.**- La Dirección General de Industrias y Estructuras Agroalimentarias emitió informe el 1 de marzo de 1999 en el que, después de exponer la normativa por la que se rigen las ayudas, indica esencialmente que:

- 1.- Se han venido concediendo estas subvenciones y adquiriendo compromisos de gasto a 5 y 20 años sin tener reflejo contable en los presupuestos futuros, dado que parecía no existir fórmula legal que amparase este sistema de ayuda comunitaria.
- 2.- No se sometieron los expedientes a fiscalización previa por distintos criterios de interpretación y trabajo por parte de la Intervención-Delegada.
- 3.- Se corrigieron de hecho las resoluciones de concesión de las ayudas por circunstancias fácticas (menores superficies de plantación, utilización de algunas parcelas distintas a las concedidas, forestación con especies distintas de las aprobadas) cuya incidencia queda reflejada en un certificado final de obra; las cuantías así calculadas no exceden nunca de los importes concedidos, pero estas alteraciones no se han incorporado a las resoluciones iniciales.
- 4.- Se aplicaron automáticamente las actualizaciones del importe de las ayudas aprobadas por el Real Decreto 152/1996, de 2 de febrero, sin que mediara documento administrativo alguno y, por tanto, no se produjo nueva resolución.

**CUARTO.-** A la vista del informe de la Intervención-Delegada, el Jefe del Servicio de Medidas Estructurales de la Dirección General citada emite certificado, el 5 de mayo de 1999, acreditativo de las circunstancias expresadas en el informe de 1 de marzo citado, el cual, en unión de sendas propuestas para alteración de porcentajes y anualidades (a efectos de la tramitación de autorizaciones de gastos plurianuales prevista en el artículo 35 de la LH) y para reconocer las obligaciones a favor de los beneficiarios, se traslada a la Secretaría General de la Consejería el 12 de mayo de 1999.

**QUINTO.-** En esa misma fecha se emite informe por la Asesora Jurídica de esa Secretaría General sobre cuestiones formales para tramitar el procedimiento en el que, además, concluye en la necesidad de que se traslade al Consejero de Economía y Hacienda la propuesta que éste debe elevar al Consejo de Gobierno a efectos de la modificación de porcentajes y anualidades pretendida.

**SEXTO.-** Consta, finalmente, entre la documentación remitida, la propuesta que el Consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Agua pretende elevar al Consejo de Gobierno para continuar el procedimiento y obtener la autorización oportuna, que se expresa en los siguientes términos: «reconocer la existencia de las obligaciones a favor de los beneficiarios ...que figuran en el certificado de 5 de mayo de 1999 en relación con los expedientes de reforestación de tierras agrarias, por un total de 1.243.805.000 ptas. en concepto de primas de mantenimiento y de 3.199.710.263 ptas. en concepto de primas compensatorias, así como disponer el gasto de las cuantías pendientes de pago que se elevan a 933.217.450 ptas. por primas de mantenimiento y 2.841.155.330 pts. por primas compensatorias» .

También consta entre la documentación remitida la propuesta que el Consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Agua proyecta promover ante el de Economía y Hacienda, para que éste, a su vez, la eleve al Consejo de Gobierno, en la que se especifican los porcentajes de gasto y número de anualidades que es preciso modificar a efectos del artículo 35 LH.

**SÉPTIMO.-** Mediante escrito, que tuvo entrada en este Consejo Jurídico el 19 de mayo pasado, se formula la consulta indicando su carácter preceptivo, con apoyo en el artículo 12.12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, y refiriéndola al «reconocimiento de obligaciones fundamentadas en la omisión de la fiscalización previa de las mismas, en relación con los expedientes de ayudas a la forestación en tierras agrarias».

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.- Sobre la documentación remitida.**

Antes de abordar las diversas cuestiones que plantea la consulta formulada, debe este Consejo Jurídico llamar la atención sobre la instrucción que han seguido las actuaciones practicadas, según se deduce de la documentación remitida, la cual conforma, según dice el escrito de remisión, un «expediente».

En el informe de la Dirección General de Empresas y Estructuras Agrarias, consignado en el antecedente tercero, se expone que se concedieron 358 subvenciones para forestación en tierras agrarias, mientras que en la relación certificada del Interventor-Delegado, de fecha 11 de marzo de 1999, figuran 328 y en los anexos a esa relación emitidos por la propia Dirección General instructora figuran 356. Se parte originalmente, por tanto, de un número de expedientes elevado que, a la hora de remitirlo a este Consejo, se convierte en uno solo sin que conste la acumulación procedente para tales casos, según el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, Ley 30/92), que debió ser practicada por el órgano gestor para formalizar la pretensión actual de tramitación conjunta.

Mediante el acuerdo de acumulación se hubiera procedido a una adecuada identificación de los expedientes objeto de la acumulación fáctica realizada, eliminando la incongruencia resultante

de que, en diversos escritos de la documentación remitida, figure distinto número de ellos. Cabe considerar aquí aplicable, como ya se ha adelantado, lo que dispone el artículo 73 de la indicada Ley, lo que convierte en perfectamente legítima e incluso adecuada la actuación consistente en acumular y «listar», pero ello debe practicarse con las cautelas que expone el artículo 55 de esa misma norma, especialmente en su apartado 3, de tal forma que la relación se integre en el acto mismo constando los datos que permitan tener conocimiento de los efectos individualizados para cada uno de los interesados.

De esa forma se elimina la improcedente incertidumbre que genera no conocer, en el momento de emitir el presente Dictamen, cuál es el listado o relación que será objeto del acuerdo de Consejo de Gobierno proyectado. En cualquier caso, atendiendo a las características de los procedimientos seguidos, a la normativa por la que se rige este incidente y a la necesaria participación de la Intervención-Delegada en el proceso posterior a que el Consejo de Gobierno - si así lo decide- autorice a la Consejería a reconocer las obligaciones, será una cuestión que deba subsanarse con anterioridad al pago.

## **SEGUNDA.- Sobre la delimitación de las cuestiones planteadas en las actuaciones remitidas y el ámbito de la consulta.**

Se desprende de las actuaciones documentadas que acompañan a la consulta diversas cuestiones que, a efectos de emitir Dictamen, es necesario delimitar, ya que el informe de la Intervención-Delegada se refiere a incumplimientos normativos, reconocidos por la Dirección General instructora, de diferente alcance jurídico y, sobre todo, de diferente consideración a la hora de resolver el incidente de reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa al que se refieren el precepto esgrimido para consultar y el artículo 32 del Real Decreto 2.188/1995. Como en otras ocasiones ha indicado este Consejo, la omisión de la fiscalización previa y el correlativo incidente procedural, han de ser considerados, como regla general, aisladamente, porque cuando a la obligación así generada acompañan otros vicios, el alcance de éstos puede determinar que el cauce procedente para su sanación sea otro.

En cualquier caso, debe partirse de las normas vigentes por las que se disciplinan las subvenciones objeto de los expedientes consultados, integrada por la reglamentación comunitaria citada en el primero de los antecedentes de este Dictamen, y por el Real Decreto 378/1993, de 12 de marzo, que la desarrolló para "una mejor comprensión por parte de los interesados" (de su preámbulo); también por la LH y convocatorias para la concesión de tales ayudas.

I. Como primer incumplimiento, se dice, la Consejería -en unas ocasiones a través del titular de la misma y en otras, por delegación, a través del Director General antes citado- ha reconocido obligaciones de carácter plurianual sin seguir los trámites que para las mismas regula el artículo 35 de la LH.

Hemos de señalar aquí la distinta regulación aplicable a los actos así aprobados en función de su fecha, ya que el precepto regulador de esta clase de gastos plurianuales, el artículo 35 de la LH, tiene una convulsa vida normativa que ofrece las siguientes etapas:

1.- Hasta el año 1995 la competencia para autorizar tales gastos plurianuales era exclusiva del Consejo de Gobierno. Incurrió el Consejero durante ese año en una incompetencia relativa, al no haber obtenido la autorización correspondiente. En cuanto a la posibilidad de que ese tipo de gastos fuesen sustancialmente admisibles como plurianuales, debe reseñarse que, aunque nuestra LH no los contemplase, la posibilidad debe considerarse suficientemente amparada por la normativa Comunitaria rectora de las ayudas, dado su efecto directo y la prevalente aplicación de la misma en el ámbito de una competencia propia de la Comunidad Europea respecto a la cual estaba comprometida la Región a hacerla posible por los procedimientos adecuados.

Dado que las subvenciones aquí referidas tienen un alcance temporal de 5 y 20 años, aquel vicio proyecta sus efectos a lo largo de ese período, en el que permanecen cumpliéndose por los destinatarios los compromisos que determinaron la concesión, motivo por el cual debe subsanarse el vicio obteniendo el Consejero la autorización indicada -incluídas las modificaciones de anualidades y porcentajes- previo cumplimiento del trámite esencial consistente en que informe con carácter previo la Dirección General de Presupuestos, debiendo ello cumplirse antes de que el Consejo de Gobierno autorice a reconocer la obligación con carácter plurianual.

2.- En el ejercicio 1996 entró en vigor la disposición adicional vigésimosegunda de la Ley 13/1995, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para ese año, que permite, ya dentro de la legislación regional, otorgar carácter sustantivo de obligación plurianual a las que se derivan de subvenciones financiadas en todo o en parte con fondos de la Unión Europea. La competencia para su autorización sigue siendo del Consejo de Gobierno. Incurrió por ello el Consejero en vicio de incompetencia relativa, al haber concedido las subvenciones sin la preceptiva autorización del expresado Consejo de Gobierno, además de no haberse practicado las cautelas propias de la extensión temporal de los gastos que contablemente han de realizarse por tenerlo previsto la también citada Orden de 11 de diciembre de 1995. Junto a ello, se adoptó el acto sin fiscalización previa. Procede, pues, que el Consejero obtenga dicha autorización con su correspondiente modificación de porcentajes y anualidades, con carácter previo a que el Consejo de Gobierno pueda autorizarle a reconocer la obligación con su efecto plurianual.

3.- Más allá de ese ejercicio la situación quedó completamente despejada, desde la óptica normativa, al recogerse en los textos articulados de las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales reglas específicas para la gestión de créditos correspondientes a la Política Agraria Común. Se recoge con carácter especial la competencia del Consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Agua para la ejecución de los créditos en todas sus fases y aun cuando rebasen los 100 millones de pesetas, quedando sin embargo en el Consejo de Gobierno la competencia para autorizar la modificación de anualidades y porcentajes. Es también significativo el establecimiento de una jerarquía de disposiciones aplicable, la remisión al procedimiento ordinario (autonómico) de ejecución del gasto y la vigente prohibición de ordenar pagos, sin que previamente se haya hecho efectiva la recepción de los fondos vinculados a la citada Política Agraria Común por importe igual o mayor a la propuesta de pago (art. 40 Ley 12/1998, de 31 de diciembre). Esta prohibición, al referirse a la ordenación de pagos, obliga tanto al órgano competente para el mismo como al de control y conduce a tener que considerar como requisito para que se produzca la resolución de este incidente, el que se constate en los expedientes, por la Dirección General que competa, el ingreso en el Tesoro regional de dichos fondos.

II. El segundo incumplimiento observado por la Intervención-Delegada, reconocido por la Dirección General gestora, consiste en que las alteraciones de los requisitos fácticos que sirvieron de base a las resoluciones de otorgamiento de las ayudas no tuvieron reflejo en nuevas resoluciones modificativas de las primeras, produciéndose así una variación de los efectos económicos carente del necesario acto administrativo resolutorio debidamente notificado a los interesados, al disminuirse el derecho previamente concedido. No cabe discutir la prerrogativa de la que gozaba el Consejero para tal actuación, habilitada por la normativa regional, pero no cabe dudar de la inexistente competencia de los funcionarios actuantes para producir tales efectos. Las expresadas diferencias deberán ser objeto de convalidación, conforme al artículo 67.3 de la Ley 30/92, con los efectos retroactivos, en su caso, permitidos por el artículo 57.3 de la misma Ley, pero es esta una cuestión al margen del incidente de

omisión de fiscalización, que deberá seguir su curso procedural con independencia del Consejo de Gobierno, ya que deberá ser notificada a los interesados concediéndoles la preceptiva audiencia para que puedan, en su caso, defender sus propios derechos con otras actuaciones contradictorias.

**TERCERA.- Sobre el incidente de omisión de fiscalización previsto en el artículo 32 del Real Decreto 2.188/1995, de 28 de diciembre.**

Con relación a ello, es de estimar que el órgano de control ha establecido en su informe, aunque sea sin el análisis temporal de la normativa aplicable a los distintos actos, los parámetros fundamentales a tener en cuenta para que el Consejo de Gobierno pueda adoptar la resolución procedente. Así, ha constatado -a través de los informes técnicos- el cumplimiento por parte de los beneficiarios de las cargas dimanantes del derecho concedido y, en consecuencia, valora como inadecuada la revisión de los actos.

Por su parte, la Dirección General gestora ha reconocido la existencia de las infracciones cometidas, con explicaciones alusivas a lo atípico del sistema de gestión de tales ayudas y su difícil encaje en la normativa regional de ejecución del gasto.

No obstante, desde un punto de vista sustantivo, debe considerarse la necesidad, motivada en los razonamientos expresados en la Consideración Segunda, de acotar el ámbito del incidente fundado en el artículo 32 del citado Real Decreto, excluyendo de él las siguientes actuaciones:

1.- Las consistentes en que el Consejo de Gobierno subsane la incompetencia relativa del Consejero para autorizar gastos plurianuales durante los ejercicios 1994 y 1995, con la debida alteración de porcentajes que debe proponer, a su vez, el Consejero de Economía y Hacienda. Tales infracciones no pertenecen a este ámbito.

2.- Las provocadas por la falta de cobertura para dar efectividad a las consecuencias económicas de las resoluciones concesionales de las ayudas sin, previamente, promover una nueva resolución rectificando la originaria. Ello pertenece al orden interno de la Consejería consultante y existen mecanismos hábiles para practicar esa convalidación.

3.- Las consistentes en que por el Consejo de Gobierno se permita reconocer obligaciones de ejercicios futuros al actual cuando, primero, no se ha tramitado el expediente de alteración de porcentajes y anualidades y, segundo, no se acredita la existencia de créditos en tales ejercicios para hacer frente a los derechos de los acreedores, hecho esencial que es constatado por el Interventor-Delegado.

En consecuencia, la autorización que el Consejo de Gobierno puede conceder ha de limitarse a permitir el reconocimiento de la obligación y pago de las obligaciones relativas a la anualidad corriente y a la pendiente de 1998, previa acreditación de que se han hecho efectivos en el Tesoro regional los ingresos adecuados para su pago en lo que respecta a los porcentajes financiados por el FEOGA y el Ministerio del ramo.

Y respecto a estas obligaciones no cabe solicitar del Consejo de Gobierno que disponga el gasto, como proyecta la Consejería, sino sólo, como ya es sabido, que permita a dicha Consejería reconocerlas, lo cual realizará ésta, previa fiscalización.

En virtud de ello, el Consejo Jurídico formula las siguientes

**CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** El Consejo de Gobierno puede autorizar a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua a reconocer la obligación derivada de la anualidad corriente y de la pendiente de abono que procede del ejercicio 1998.

**SEGUNDA.-** Con carácter previo a ello, deberán acreditarse:

1.- La identificación exacta, fehaciente e indubitada de beneficiarios, con la debida adecuación entre las cantidades concedidas y las propuestas para pago.

2.- El ingreso en la Tesorería regional de las transferencias de fondos vinculados a la PAC

destinados a financiar los porcentajes a cargo del FEOGA y del Ministerio correspondiente.

**TERCERA.-** Las demás infracciones constatadas en el informe de la Intervención-Delegada no pueden ser resueltas por medio de este incidente al tener otros procedimientos de subsanación. En particular, la modificación de anualidades y porcentajes a efectos del artículo 35.4 de la Ley de Hacienda, debe ser elevada al Consejo de Gobierno por el Consejero de Economía y Hacienda.

No obstante, V.E. resolverá.

