ANTECEDENTES

PRIMERO.- En el mes de mayo pasado, se enviaron a la Intervención Delegada de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas 44 expedientes de subvención para la adquisición de viviendas de protección oficial, régimen especial, integrados en la "Relación nº 217/97", así denominada por la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda, con un montante total de 36.190.841 pesetas (ésta relación inicial no se ha incorporado al expediente actual). De su examen se derivó el informe del Interventor, de fecha 6 de mayo, en el que denunciaba la existencia de actos generadores de obligaciones económicas para la Hacienda Regional, dictados sin la preceptiva fiscalización previa por lo que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 32 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno, exponía las infracciones cometidas así como su opinión favorable a que, en los 16 expedientes que relacionaba, se iniciara el procedimiento de revisión previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), ya que contenían actos declarativos de derechos económicos a favor de particulares por importe superior al que les correspondía. En cuanto a los 28 restantes, que no relacionaba de modo expreso, reconocía su conformidad con las normas sustantivas reguladoras del otorgamiento de las subvenciones; no así con las de carácter financiero, en las que apreciaba cuatro incumplimientos (cita de modo concreto, como preceptos infringidos, los contenidos en los artículos 51.2, 81.1 a), 78.1 y 45 c) de la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia), de los que el esencial, la existencia de crédito presupuestario, puede entenderse subsanado con la aportación del documento contable "RC" nº 21912.16/98, que ha sido hallado conforme y, en consecuencia, contabilizado por la Intervención Delegada el 6 de octubre de 1998. A la vista de lo anterior, el órgano gestor ha debido rectificar la composición de la Relación nº 219/97, que en el momento presente sólo contiene 28 expedientes cuyas subvenciones, en conjunto, suman 19.058.881 pesetas.

SEGUNDO.- En la propuesta remitida figuran incluidas otras 7 relaciones (números 701/98, 706/97, 601/98, 801/98, 102/98, 806/97 y 101/98), así como 2 expedientes a nombre de Gran Hábitat de Valladolid, S.A. El total de expedientes que agrupan es 118, y la suma de sus importes parciales alcanza la cifra de 35.640.984 pesetas. Si a ella añadimos el de la relación 219/97, se obtiene la cantidad de 54.699.865 pesetas, a la que asciende la propuesta que se eleva al Consejo de Gobierno. Aquellos 118 expedientes han sido hallados no conformes por la Intervención-Delegada, por el mismo motivo de fiscalización previa de los actos generadores de obligaciones de contenido económico, observando que en todos ellos se había incumplido, además, el requisito de la acreditación de la existencia de crédito presupuestario, requisito que, no obstante, puede entenderse subsanado con la aportación de los documentos contables de retención de crédito que se incorporan, que han sido hallados conformes y, en consecuencia,

quedan contabilizados por la propia Intervención-Delegada. Además de ese incumplimiento generalizado, en 2 expedientes de los incluidos en la relación 706/97 y en 3 de la relación 101/98, la Intervención-Delegada formuló observaciones de distinto alcance que, a decir de los escritos del Servicio de Vivienda, o bien carecen de fundamento, o han quedado subsanados, no pudiendo constatarse ninguno de ambos extremos por no incorporarse los documentos que permitan formar juicio sobre tales afirmaciones.

TERCERO.- Con fecha 30 de octubre de 1998 la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda elaboró la memoria requerida por el artículo 32 del Real Decreto 2.188/1995, en la que se explica la omisión de la fiscalización previa por el hecho, básicamente, de considerar que el acto de otorgamiento de estas subvenciones es un típico acto-condición que, por sí solo, no genera obligaciones de contenido económico. Éstas pueden nacer únicamente si el solicitante cumple con la condición impuesta, siendo entonces, al proponer su pago, cuando deba someterse el expediente a control del órgano fiscalizador.

CUARTO.- La Consejería ha preparado una propuesta de acuerdo para elevar al Consejo de Gobierno para que decida:

"Autorizar al Consejero de Política Territorial y Obras Públicas al reconocimiento de las obligaciones que se derivan de las solicitudes de subvención que a continuación se relacionan y que se abonarían con cargo a las siguientes partidas.....".

QUINTO.- Y en este estado, V.E. remitió el expediente a este Consejo Jurídico, cuyo Dictamen tiene carácter preceptivo (art. 12.12 Ley 2/1997, de 19 de mayo).

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- El acto sometido a consulta por el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas es una propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno para que le autorice a reconocer las obligaciones que se derivan de las solicitudes de subvención, tramitadas al amparo de la normativa reguladora de actuaciones protegibles en materia de vivienda, especialmente el R.D. 1932/91 y Decretos Regionales 48/92 y 138/93.

SEGUNDA.- El caso planteado es casi idéntico a otros dos ya sometidos a consulta de este Consejo y que dieron lugar a los Dictámenes 20/98, de 23 de julio, y 41/98, de 9 de noviembre, salvo en lo que se refiere al tenor literal de la parte dispositiva de la propuesta que se eleva al Consejo de Gobierno. Como ya se decía en el Dictamen 41/98: "...En el presente, la Consejería consultante, a la vista de lo informado en nuestros anteriores dictámenes, aplica correctamente lo establecido en el artículo 32 del R.D. 2.188/95, de 28 de diciembre, y lo informado por la Intervención y por sus propios órganos gestores. De este modo, entiende que la omisión de la preceptiva fiscalización previa en los citados expedientes debe subsanarse mediante el nuevo y ya correctamente fiscalizado reconocimiento del gasto, y no la revisión de oficio de los actos que reconocieron tales obligaciones, por cuanto que, dejando aparte la antedicha irregularidad de índole presupuestaria, que ahora se eliminará, los mismos no adolecen de vicio jurídico alguno, por lo que los interesados han de percibir el importe que corresponda. Y así se desprende, siquiera sea indirectamente, de los informes de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda obrantes en el expediente remitido.
Es evidente, en fin, que a la misma consecuencia práctica se llegaría si se procediese a la

anulación de los referidos actos, pues, en la medida en que el vicio causante de ésta es imputable a la propia Administración, se tendría que indemnizar a los interesados en, al menos, la misma cantidad que la derivada de los actos cuya fiscalización previa se omitió.

Por todo ello, de conformidad con lo establecido en el citado R.D. 2.188/95, es correcto proponer al Consejo de Gobierno que la resolución de la omisión del trámite fiscalizador de que se trata, sea en el sentido de que se autorice a la Consejería a reconocer las obligaciones económicas dimanantes de los expedientes objeto de la consulta."

TERCERA.- Sin perjuicio de la opinión que sobre el fondo del asunto se acaba de exponer, es necesario hacer algunas observaciones sobre aspectos procedimentales.

1. La tramitación dada al expediente remitido trasluce una técnica procedimental deficiente, que no puede considerarse íntegramente respetuosa con los mandatos contenidos en la Ley 30/1992. Se observa que la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda, ante el cúmulo de solicitudes de concesión de subvenciones que debe tramitar, ha optado por acumular expedientes integrándolos en "Relaciones" que, se supone, se van numerando correlativamente a lo largo del ejercicio. Este proceder es perfectamente coherente con el mandato contenido en el artículo 73 de la LPAC. Ahora bien, no consta que esa acumulación se haya producido mediante el acto administrativo que debió dictar el órgano encargado de tramitar el procedimiento, pues no se considera tal la diligencia suscrita por el Subdirector General de Vivienda, que se hace constar en los "listados de pago de subvenciones de V.P.O", en cuanto que su finalidad no es esa, sino la de dar fe de que los datos que contiene son los que obran en los expedientes individuales. Si se hubiera hecho correctamente, en el acto administrativo constarían las solicitudes acumuladas. De este modo, si posteriormente se modificase su composición, mediante un nuevo acto expreso quedaría concretado el definitivo alcance de la acumulación realizada. Con ello se habría evitado el riesgo de que ocurriera lo que se ha detectado en este caso: de los expedientes incluidos en la Relación nº 219/97, de la que no consta su composición inicial, se han extraído los afectados por el informe de la Intervención-Delegada en el sentido de que debían ser revisados de oficio, quedando integrada solamente, al parecer, por los que no eran objeto de esa propuesta sino por aquéllos sobre los que podía entenderse favorable la opinión del órgano fiscalizador, para su tramitación por el cauce seguido en la actualidad. Este proceder obliga a moverse en el terreno de las presunciones, y no de la absoluta certeza, puesto que cualquiera de los órganos que intervengan "puede entender" qué es lo que queda del acto inicial de acumulación al amparo de diversos "signos" indiciarios derivados de la documentación manejada. Ejemplo de lo anterior es la concatenación del escrito en el que se dice que la observación formulada por el Interventor se ha subsanado, puesto que determinados expedientes "... se han sacado de la relación a fin de agilizar el trámite del pago del resto de los expedientes..." - inadmisible forma de subsanar los defectos advertidos en las actuaciones administrativas, consistente en dejarlas sin objeto haciendo desaparecer los actos sobre las que recaen- y de las diversas comunicaciones interorgánicas realizadas para ajustar las anotaciones contables necesarias para que, después de la parcial eliminación, el nuevo montante de la Relación modificada coincida con el que ahora se propone. La LPAC, como decimos, admite la acumulación de expedientes mediante acto expreso, siempre que guarden identidad sustancial o íntima conexión, como es el caso.

Por otro lado, la técnica administrativa de la formulación de una "relación" también está prevista

en la LPAC, en su artículo 55. En su número 2 la prevé para dejar constancia de las órdenes impartidas verbalmente, imponiendo que, cuando se trate de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado, con expresión de su contenido. En el nº 3, que es el adecuado al caso actual, dispone que cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, acordado por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado. En ambos casos, la "relación" se integra en el acto mismo, no es otro acto distinto, por lo que exige la ley que en ella consten los datos que permitan tener conocimiento de su contenido y, en el segundo caso, de las personas u otras circunstancias que individualicen sus efectos para cada interesado. Por lo que respecta al presente, no incorporar al texto del acto esos datos, sino remitirse a listados o relaciones adjuntas, no puede considerarse adecuado a la luz de los preceptos citados, por lo que, en lo sucesivo, debería tenerse en cuenta esta observación. Con ello se eliminarían incertidumbres como las detectadas en este expediente, así como una inquietante falta de seguridad derivada de la posible alteración de los listados o relaciones una vez dictados los actos que les afecten.

2. En la propuesta que se eleva al Consejo de Gobierno, firmada el 30 de octubre por el titular de la Consejería, inmediatamente antes de su parte dispositiva, literalmente se dice: "Los expedientes han sido informados por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, como es preceptivo, y de acuerdo con el mismo y una vez completado en el sentido expresado en dicho informe del Consejo Jurídico, se eleva a Consejo de Gobierno la siguiente...". La mera constatación de las fechas en las que se firmó la propuesta y la del presente Dictamen ilustra suficientemente de la precipitación con la que se ha actuado en el presente asunto. Los expedientes, en el momento de redactarse la propuesta, obviamente, no habían sido informados aún por el Consejo Jurídico. Ha de guardarse un especial cuidado con estos extremos que se deben, sin duda, al convencimiento lógico de que, en supuestos similares a otros ya dictaminados por este Órgano Consultivo, su parecer, en el que ahora se dictamina, ha de ser el mismo, pudiendo anticiparse en tal caso los criterios que se van a trasladar al solicitante. Sin embargo, debe recordarse que, aunque se trate de asuntos similares, puede no haber identidad total, permitiendo un juicio no coincidente, además de que podría darse el caso de que el Consejo Jurídico, motivadamente (art. 54.1.c LPAC), cambiase su criterio. Por último, para evitar situaciones como ésta ha de tenerse en cuenta que lo que debe consignar su acomodo o no al Dictamen del Consejo Jurídico es la resolución que se adopte (artículo 2.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia), no la propuesta que la suscite.

En virtud de lo expuesto, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia dictamina las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Procede elevar al Consejo de Gobierno la propuesta de fecha 30 de octubre de 1998, objeto de este dictamen.

SEGUNDA.-A la vista de los informes de la Intervención-Delegada, y aun cuando la Memoria de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda no ofrece explicación suficiente, el Consejo de Gobierno puede permitir que la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas reconozca la obligación respecto a los solicitantes de las subvenciones.

TERCERA.-Para sucesivas ocasiones estima el Consejo Jurídico que la acumulación de expedientes de concesión de este tipo de subvenciones debe realizarse mediante el dictado de un acto administrativo expreso, tal como exige el artículo 73 de la LPAC, y, de igual modo, las resoluciones deberán incorporar los nombres de las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado, según lo previsto por el artículo 55.3 del mismo texto legal. Asimismo, cuando la Consejería eleve una propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno que deba ser dictaminada por este Órgano Consultivo, deberá abstenerse de incluir en ella la mención de que se formula de conformidad con él, mención que sólo es procedente en el supuesto del artículo 2.5 de la Ley 2/1997 y una vez evacuado el correspondiente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.