



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Según se desprende del expediente remitido, la entonces denominada Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, mediante Orden de 13 de noviembre de 1995, estableció ayudas derivadas del programa de Mejora Agroambiental en los Espacios Naturales Protegidos de la Región de Murcia, en aplicación del Reglamento 2078/1992 de la CEE, sobre métodos de producción agraria compatible con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural. El artículo 2 de la citada Orden establece cuatro tipos de ayudas, entre las que se encuentra la dirigida a la *"retirada de tierras de cultivos para su gestión y manejo con fines medioambientales y de conservación y protección del espacio natural"*. Según el artículo 5 los beneficiarios de estas ayudas recibirán una subvención anual por hectárea de tierra retirada, por un período de cinco años, cuya cuantía máxima dependerá de los tipos de cultivo retirados.

Mediante Orden del titular de la Consejería consultante de 1 de octubre de 1996 se concedieron ayudas del citado tipo a una serie de beneficiarios, por un montante global de 99.777.158 pesetas, correspondiente a la anualidad 1996 e indicándose en el disponiendo tercero que *"en años sucesivos, el otorgamiento y pago de las mismas (subvenciones) quedan condicionadas a la efectividad de la aportación comunitaria, y a la existencia de crédito adecuado en los Presupuestos Generales de esta Comunidad Autónoma"*.

La citada Orden de 13 de noviembre de 1995 fue modificada por otra de fecha 20 de enero de 1997, con el fin de contemplar las mejoras técnicas y administrativas que la experiencia en su gestión aconsejaban (exposición de motivos) y, mediante Orden de 27 de noviembre de 1998, se concedieron nuevas subvenciones a los beneficiarios que en ella se relacionan por un montante global de 41.358.530 pesetas, recogiendo, en relación con el pago de anualidades sucesivas, la misma previsión que contemplaba la Orden de 1 de octubre de 1996, que se ha transcrito en el párrafo anterior.

Con fecha 21 de diciembre de 2004 se publica en el BORM la Orden de 14 de diciembre de 2004 de la Consejería antes citada, por la que se refunden y modifican las anteriores Órdenes (13 de noviembre de 1995 y 20 de enero de 1997) y que, según manifiesta en su exposición de motivos, tiene como objetivo principal solucionar la contradicción existente entre el período de vigencia de la ayuda (cinco años) y el período de compromiso exigido a los beneficiarios de la misma (veinte años), declarando en su artículo 1 que el período de vigencia de las ayudas será de veinte años.

SEGUNDO.- La Interventora Delegada en la Consejería de Agricultura y Agua, al conocer los expedientes que se le remiten para fiscalizar el pago de la anualidad de 2007 a quince beneficiarios de la citada subvención, informó el 6 de noviembre de 2008 que se trataba de gastos aprobados con omisión de la fiscalización previa, apuntando, además, los siguientes incumplimientos normativos:

a) No se utilizó el procedimiento previsto para la tramitación de gastos plurianuales, regulado en el artículo 37 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (TRLH), de forma que no consta en el expediente certificado de cumplimiento de porcentajes plurianuales,

ni documentos contables plurianuales. Todo ello sin tener en cuenta que la concesión al fin sería por veinte años, lo que hubiera precisado acuerdo favorable del Consejo de Gobierno para modificar el número de anualidades y, en su caso, los porcentajes.

b) No consta que se verificara que los beneficiarios se encontraban al corriente de sus obligaciones tributarias con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, como exigía el artículo 51 de la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia, vigente en el momento de conceder las subvenciones.

Señala que el objeto del gasto lo constituye quince expedientes para los que se tramita el pago de la anualidad 2007 con cargo a la partida 1704.531A.47000, por un importe total de 298.291,79 euros, de los cuales el 41% corresponde a la ayuda financiada por FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), el 10% a la financiada por el MAPA (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) y el 49% restante corresponde a la financiada por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, todos ellos de la línea de retirada de tierras de cultivo para su gestión y manejo con fines medioambientales y de conservación y protección del espacio natural.

Indica asimismo que existe crédito adecuado y suficiente para hacer frente al gasto que se propone; que según los informes que constan en el expediente se han realizado los controles administrativos y de campo que exige la normativa para proceder al pago de la ayuda, por lo que no parece oportuna la revisión de los actos de concesión de las subvenciones, ya que el importe de la indemnización no sería inferior al de la ayudas.

TERCERO.- La Dirección General de Regadíos y Desarrollo Rural emite propuesta al Consejero de Agricultura y Agua para que eleve al Consejo de Gobierno la convalidación de las Órdenes de 1 de octubre de 1996 y de 27 de noviembre de 1998, en la que, después de enumerar la normativa por la que se rigen las ayudas y hacer un resumen de las actuaciones desplegadas en relación con estas ayudas desde el momento de su convocatoria hasta la fecha de emisión de dicha propuesta, indica esencialmente que:

a) Se han venido concediendo estas subvenciones y adquiriendo compromisos de gasto a 5 y 20 años que se financiaban del siguiente modo: 75% por el FEOGA GARANTÍA y el 25% restante por el MAPA y por la Consejería de Agricultura y Agua.

b) Por error no se emitieron los documentos contables AD ni se sometieron los expedientes a fiscalización previa.

c) Se ha llevado a cabo unas modificaciones de las resoluciones de concesión de las ayudas con el fin de adaptar la relación de parcelas beneficiadas por las ayudas al Sistema de Información Geográfica (SIGPAC), así como para contemplar anulaciones producidas por renuncia de los beneficiarios, subrogaciones y cualquier otra modificación que se haya producido.

d) Se incluye relación en la que constan los beneficiarios que continúan en la medida de retirada de tierras una vez consideradas las anualidades finalizadas, anualidades restantes, subrogaciones producidas y adaptación de superficies a la base de referencia SIGPAC, que coincide con los expedientes sometidos a la Intervención Delegada.

e) Se afirma que *"los documentos contables, que ahora se proponen, recogen las autorizaciones y disposiciones actualmente en vigor de las órdenes de concesión de 1 de octubre de 1996 y de 27 de noviembre de 1998 para todas las anualidades que queden hasta finalizar el respectivo período de vigencia, teniendo en cuenta que la anualidad 2006 fue la última en la que se pudo abonar las cantidades comprometidas a cada beneficiario, mediante documentos ADOK, por parte del Organismo Pagador de esas ayudas desde el año 1996"*.

CUARTO.- Con fecha 29 de enero de 2009 se emite informe por el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería consultante sobre cuestiones formales para tramitar el

procedimiento necesario para resolver el incidente de reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa al que se refiere el artículo 33 del Decreto 161/1999, de 30 de diciembre, que desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (RCIM).

QUINTO.- Consta, finalmente, entre la documentación remitida, la propuesta que el Consejero de 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:

"Remover el obstáculo que supone la omisión de intervención de las Ordenes del Consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, de 1 de octubre de 1996 y 27 de noviembre de 1998, por las que se conceden ayudas, derivadas del Programa de Mejora Medioambiental en los Espacios Naturales Protegidos de la Región de Murcia, reconociendo las obligaciones contenidas en dichas Órdenes".

El expediente se acompaña de extracto de Secretaría e índice de documentos.

SEXTO.- En tal estado de tramitación V.E. remitió el expediente para su informe preceptivo a este Consejo Jurídico, mediante escrito que tuvo entrada el pasado día 10 de febrero.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Según lo establecido en el artículo 12.12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, reguladora de este Consejo Jurídico (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.- Delimitación de las cuestiones planteadas.

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 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 33.3 RCIM.

Tal como en otras ocasiones ha indicado este Consejo, la omisión de la fiscalización previa y el correlativo incidente procedimental, 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.

I. Como primer incumplimiento, señala la Intervención el consistente en haber reconocido obligaciones de carácter plurianual sin seguir los trámites que para las mismas establece el artículo 37 TRLH.

La tramitación de este tipo de obligaciones tenía una regulación diferente en cada uno de los momentos en los que se reconocieron:

1. Para la primera Orden de concesión dictada el 1 de octubre de 1996, regía el artículo 35.6 de la entonces vigente Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia, según redacción dada por la Disposición adicional vigésimosegunda de la Ley 13/1995, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para ese año. Se afirma en este precepto que *"mediante acuerdo del Consejo de Gobierno podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, sin que sea preciso iniciar su ejecución en ejercicio corriente cuando se trate de concesión de subvenciones para actuaciones protegibles en materia de vivienda o motivadas por daños*

ocasionados por accidentes climatológicos, y aquellas otras que sean financiadas, en todo o en parte, con cargo a fondos de la Unión Europea". Por otro lado la Disposición Adicional décima de esta misma Ley establece que "durante el ejercicio 1996 las autorizaciones de gastos, excluidos los de personal y los correspondientes a la sección 01, cuyo importe supere los sesenta millones de pesetas, así como las autorizaciones de gasto que comprometan fondos de ejercicios presupuestarios futuros, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, corresponderán al Consejo de Gobierno, con excepción de los gastos correspondientes a la sección 02 que, en todo caso, se regirán por lo establecido en el artículo 76 de la Ley de Hacienda".

La competencia para la autorización correspondía, tanto por razón de la cuantía como por la naturaleza plurianual del gasto, al Consejo de Gobierno y, por lo tanto, el Consejero incurrió en incompetencia relativa, al haber concedido las subvenciones sin la preceptiva autorización.

Junto a ello, se adoptó el acto sin que el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Hacienda y previo informe de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, modificara los porcentajes de gastos aplicables en cada ejercicio, así como el número de anualidades a los que se refería el citado artículo 35 en su apartado 3, tal como se prevé en el apartado 4 del mismo artículo, lo que también resulta preceptivo dado que las subvenciones aquí referidas tienen un alcance temporal de 5 y 20 años.

2. En el momento de dictarse la segunda Orden de concesión, es decir, el 27 de noviembre de 1998, resultaba de aplicación el artículo 42 de la Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 1998, que, en relación con la gestión de créditos correspondiente a la Política Agraria Común, recoge la competencia del Consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Agua para la ejecución de los mismos 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.

Por otro lado, en el apartado 5 de este precepto se establece la 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. Esta prohibición se ha ido recogiendo en todas y cada una de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma correspondientes a los ejercicios que median entre el consignado y el corriente, ambos inclusive.

Resulta, pues, esencial que con carácter previo o al menos simultáneamente a la autorización a la Consejería consultante al reconocimiento, en su caso, de las obligaciones objeto de la presente consulta, el Consejo de Gobierno autorice la concesión que se contiene en la Orden de 1 de octubre de 1996 y, tanto para ésta como para la dictada con fecha 27 de noviembre de 1998, se autorice, a propuesta de la Consejera de Hacienda y previo informe de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, la modificación de los porcentajes de gastos aplicables en cada ejercicio, así como el número de anualidades.

II. El segundo incumplimiento observado por la Intervención Delegada, consiste en que las subvenciones se concedieron sin que quedase acreditado que los beneficiarios no tenían deudas tributarias con la Comunidad Autónoma, requisito que actualmente se establece en el artículo 11 de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Región de Murcia y que en el momento de concederse las ayudas se recogía en el artículo 51 de la citada Ley 3/1990. Si fuese materialmente posible esta omisión debería subsanarse con la incorporación al expediente de la certificación que acreditase tal circunstancia. En cualquier caso, sí que se han ido incorporando las certificaciones correspondientes con carácter previo al pago de las distintas anualidades.

TERCERA.- Sobre el incidente de omisión de fiscalización previsto en el artículo 33 RCIM. Con relación a ello, es de estimar que el órgano de control ha establecido en su informe los parámetros fundamentales a tener en cuenta para que el Consejo de Gobierno pueda adoptar la resolución procedente. Así, ha constatado -a través de 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.

Afirma asimismo la Interventora Delegada que ha quedado acreditada en el expediente la existencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente al gasto en la partida 17.04.531.47000 y, aunque no indica de qué Presupuesto, por la fecha del informe (6 de noviembre de 2008) cabe deducir que se refiere al del ejercicio 2008. Como finalmente de producirse el pago su importe se imputaría al Presupuesto del año en curso, antes de elevar al Consejo de Gobierno la propuesta de autorización objeto del presente dictamen, ha de incorporarse al expediente la documentación acreditativa de la existencia de crédito en este último presupuesto, así como de su retención.

Por su parte, la Dirección General gestora ha reconocido la omisión de la fiscalización que imputa a un error en la tramitación.

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 33 RCIM, excluyendo de él las actuaciones a las que se hace referencia en la Consideración Segunda del presente dictamen.

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 pendiente del año 2007.

CUARTA.- Consideraciones adicionales.

La propuesta que se desea elevar al Consejo de Gobierno y que aparece al folio 67 del expediente, adolece de los siguientes defectos:

- a) La redacción del acuerdo a adoptar por el Consejo de Gobierno no señala con suficiente claridad que este órgano debe limitarse a autorizar a la Consejería gestora el reconocimiento de la obligación económica correspondiente a la anualidad 2007, dimanante del cumplimiento por parte de los beneficiarios de las obligaciones impuestas por las Órdenes de concesión de ayudas de 1 de octubre de 1996 y 27 de noviembre de 1998.
- b) En el acuerdo debe incluirse una referencia a los beneficiarios de las ayudas, aunque sea mediante remisión a una relación anexa, con indicación de la cantidad que corresponde a cada uno de ellos; asimismo deberá señalarse el importe total de la obligación cuyo reconocimiento se autoriza.

En virtud de ello, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo de Gobierno puede autorizar a la Consejería de Agricultura y Agua a reconocer la obligación correspondiente a la anualidad 2007 derivada de los actos objeto de consulta, según propuesta de acuerdo que debe redactarse en los términos que se indican en la Consideración Cuarta del presente Dictamen.

SEGUNDA.- Con carácter previo a ello, deberá:

1. Incorporarse al expediente documento contable acreditativo de la existencia y retención del crédito adecuado y suficiente para hacer frente al reconocimiento de dicha obligación.
2. Acreditarse el ingreso en la Tesorería regional de las transferencias de fondos vinculados a la PAC destinados a financiar los porcentajes a cargo del FEADER y del MAPA.

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 (actualmente artículo 37.4 TRLH), debe ser elevada al Consejo de Gobierno por el titular de la Consejería de Economía y Hacienda. No obstante, V.E. resolverá.

