



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Durante el mes de julio pasado se enviaron a la Intervención Delegada de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas 352 expedientes de subvención para la adquisición de viviendas de protección oficial, integrados en las relaciones nº 207/98 (18 expedientes), 208/98 (38 expedientes), 209/98 (28 expedientes), 211/98 (28 expedientes), 212/98 (22 expedientes), 213/98 (28 expedientes), 214/98 (29 expedientes), 215/98 (21 expedientes), 216/98 (25 expedientes), 245/97 (58 expedientes), y 246/97 (57 expedientes), así denominadas por la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda, y otros tres expedientes individualizados bajo los números 8.325/95, a favor de D. J.A.H.; 1.547/90, a favor de D. A.F.M.; y 1.636/96, a favor de D. A.C.D., con un montante total de 257.502.297 pesetas. De su examen se derivaron siete informes del interventor, de fechas 5, 22, 26 y 27 de julio de 1999, en los 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 2.188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (RCI), exponía las infracciones cometidas, que afectaban a todos los expedientes, expresando su opinión sobre la no conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, según establece el apartado c) del número 2 del artículo 32 RCI, así como la Circular 1/1998, de la Intervención General de la Comunidad Autónoma.

SEGUNDO.- Con fecha 28 de julio de 1999 la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda elaboró la Memoria requerida por el artículo 32 RCI, en la que, como en anteriores ocasiones, justifica básicamente la omisión de la fiscalización previa por el hecho 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 cuando el solicitante cumple con la condición impuesta, siendo entonces, al proponer el pago, cuando se deberá someter el expediente a control del órgano fiscalizador.

TERCERO.- La Consejería, con fecha 28 de julio de 1999, preparó una propuesta de acuerdo para que el Consejo de Gobierno decidiera:

"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.....".

Integrados en el expediente se encuentran los documentos de retención de crédito que amparan la propuesta formulada.

CUARTO.- En tal estado de tramitación V.E. remitió el expediente para su informe preceptivo a este Consejo Jurídico, mediante su escrito de 6 de agosto pasado.

A la vista de tales antecedentes se hacen las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

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 solicitudes de subvención, tramitadas al amparo de la normativa reguladora de actuaciones protegibles en materia de vivienda, especialmente el RD 1.932/91 y Decretos Regionales 48/92 y 138/93. La consulta es preceptiva en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Antecedentes.

El caso planteado es casi idéntico a otros sometidos a consulta de este Consejo, que dieron lugar, entre otros, a los dictámenes 20/98, de 23 de julio, 41/98, de 9 de noviembre, 56/98, de 29 de diciembre y 23/99, de 29 de abril. 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 RD 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, dejando a parte 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.- Aspectos procedimentales.

En el Dictamen 56/98, de 29 de diciembre, este Consejo Jurídico formuló una consideración sobre determinados aspectos procedimentales del expediente sometido a consulta. En concreto, se ponía de manifiesto la inseguridad creada por la forma de actuar en la elaboración de "Relaciones", básicamente derivadas del hecho de no dictar acuerdo expreso de acumulación de los expedientes que en ellas se integraran, lo que posibilitaría inclusiones o exclusiones posteriores a la emanación de los actos administrativos que les afectaren, así como porque hubiera remisiones a ellas en las resoluciones, cuando, en una aplicación estricta de los preceptos de la LPAC (en concreto, del número 3 de su artículo 55), tal forma de proceder no podría considerarse adecuada. Por ello, en su Conclusión Tercera se decía: *"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 y como exige el artículo 73 de la LPAC, y que 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..."*. Se observa que en el presente caso, como ocurriera en los expedientes que fueron objeto de los Dictámenes números 23/99, 40/99, 57/99 y 58/99, aunque se ha tratado de actuar en el sentido indicado tampoco se ha conseguido totalmente dado que, existiendo acuerdo de acumulación expreso, sin embargo no se ha fechado, con lo que no se puede saber el momento en el que se decidió, dato básico para garantizar la seguridad jurídica, que es, en

último término, el propósito que inspiraba la recomendación. Por otro lado, la propuesta que se eleva no incluye los nombres de las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto a dictar sino que, como en aquel caso, se remite a la relación anexa. Entiende el Consejo Jurídico que para una mejor tramitación de los expedientes debería el órgano gestor respetar íntegramente la recomendación que se le formuló en el Dictamen 56/98, y que ya reiteró en los Dictámenes 23/99, 40/99, 57/99 y 58/99.

CUARTA.- Consideraciones relativas al caso concreto.

I. En el Dictamen 58/99 se hacía una consideración particular sobre el hecho de haberse incluido una resolución de concesión de subvenciones dictada en mayo del presente año y que afectaba a uno de los expedientes incluidos en la Relación 202/98. Allí se decía: *"Especial atención merece la circunstancia de haber incluido en la relación 202/98 un expediente cuya fecha de resolución de concesión es el 13 de mayo de 1999. No habiéndose incorporado al expediente enviado a este Órgano la documentación relativa a la solicitud de que trae causa (Expte. V.P.O. 8142/95), no puede comprobarse la veracidad del dato, ante lo que quiere entender este Consejo Jurídico que se trata de un error de transcripción de fecha. De no ser así nos encontraríamos ante un acto dictado recientemente incurriendo en el mismo vicio que de forma reiterada se viene denunciando por el órgano de fiscalización de esa Consejería, sin que sea admisible que tal forma de proceder se ampare en el desconocimiento o, lo que sería peor, en el mantenimiento de las razones que se alegan en la Memoria sobre la innecesariedad del acto de control, toda vez que tanto la Intervención General de la Comunidad Autónoma como este mismo Consejo se han pronunciado en sentido contrario en reiteradas ocasiones. En consecuencia, debe el órgano gestor procurar que semejante forma de actuar no se vuelva a producir, teniendo en cuenta que el procedimiento excepcional previsto en el artículo 32 del RCI no puede convertirse en el cauce normal de tramitación de este tipo de subvenciones"*. En el caso presente nos encontramos con la misma circunstancia, puesto que, en dos de los tres expedientes individualizados que se integran en el conjunto sometido a consulta, se han dictado recientemente actos susceptibles de generar obligaciones de contenido económico sin la preceptiva fiscalización previa (Ordenes, por delegación, del Secretario General de la Consejería gestora de 3 de junio de 1999, en el expediente 8.325/95, y de 23 de junio de 1999, en el caso del expediente 1.547/90). Ciertamente se diferencian de los casos dictaminados anteriormente en que se trata de actos resolutorios de recursos interpuestos por los interesados, no de actos dictados en el procedimiento inicial, pero esa diferencia no puede servir de justificación para incumplir el mandato del artículo 81.1, a) de la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia (LH) de que todos los actos - sin distinción - susceptibles de producir derechos y obligaciones de contenido económico sean fiscalizados con carácter previo. Así pues, nuevamente ha de mostrar el Consejo Jurídico su preocupación por la existencia de indicios que hacen presumir una actitud poco rigurosa, más bien laxa, en la observancia de las normas de control por la Consejería instructora.

II. En relación con lo dicho debe destacarse una circunstancia que aún refuerza más los comentarios críticos que viene vertiendo en sus dictámenes este Órgano hacia la forma de proceder esa Consejería en este campo. Se trata de que entre los expedientes remitidos se encuentra el número 8.325/95, a favor de D. J.A.H., sobre el que ya se pronunció el Consejo Jurídico en su Dictamen 57/99, pues iba incluido en la relación nº 251/97. Allí se trataba de salvar el obstáculo consistente en la concesión de una subvención del 10% del precio de adquisición de una vivienda con omisión de la fiscalización previa. Se había incluido en la misma después de haber estado incluido originariamente en otra relación de 1997 (dudándose si se trató de la 220/97 o la 221/97, ya que no ha sido posible verificar exactamente cual según la Intervención Delegada), que también presentó el mismo defecto. En ambos casos, la

inclusión en las aludidas relaciones estuvo precedida de la notificación al interesado de sendos actos administrativos en los que se le reconocía el derecho a percibir una subvención por la adquisición de vivienda, de un 15% del precio en la más antigua, y del 10% en la segunda. Como quiera que éste interpuso recurso contra la que recibió en segundo lugar, se resolvió su estimación, también sin fiscalización previa, y nuevamente le ha sido notificada, con lo que la situación real es que han sido tres los actos de que ha recibido comunicación y, sin embargo, la eficacia de los mismos ha quedado suspendida en todas las ocasiones por defectos de tramitación de la Administración. Ésta forma de actuar no puede ser admitida en ningún caso. La descoordinación que demuestra es muy grave y al Consejo Jurídico no le queda otro remedio que ponerla de manifiesto una vez más.

III. En los informes emitidos por la Intervención Delegada queda de manifiesto el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios mediante declaración del Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda, y se expone el criterio favorable a la no revisión de los actos viciados. Teniendo en cuenta esto, así como que los incumplimientos adicionales a la falta de fiscalización previa que se habían producido (no acreditación de consignación presupuestaria en el momento de la concesión de la subvención, e inobservancia de los principios contables de registro y devengo por la omisión de las anotaciones contables pertinentes) han sido subsanados, puesto que, como se ha dicho, obran en el expediente los documentos contables de retención de crédito necesarios para financiar la propuesta de pago, con lo que desaparecen ambas irregularidades, no hay inconveniente en que se eleve la propuesta al Consejo de Gobierno y éste autorice a la Consejería instructora, si así lo decide, a continuar la tramitación.

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 del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de fecha 28 de julio de 1999, objeto de este dictamen.

SEGUNDA.- A la vista de los informes de la Intervención-Delegada y del resto de actuaciones del expediente, el Consejo de Gobierno puede permitir a la Consejería instructora la continuación del expediente de reconocimiento de obligaciones y propuesta de pago de 257.502.297 pesetas a que asciende la suma de las subvenciones concedidas a los beneficiarios incluidos en las relaciones número 207/98, 208/98, 209/98, 211/98, 212/98, 213/98, 214/98, 215/98, 216/98, 245/97, 246/97, y en el expediente para la adquisición de vivienda nº 1.632/96, todos ellos instruídos por la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda, así como por la resolución de los recursos ordinarios recaídos en los expedientes de ese mismo Centro Directivo tramitados bajo los números 8.325/95 y 1.547/90. No obstante, V.E. resolverá.