



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 60/2014

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 3 de marzo de 2014, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Agricultura y Agua (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 16 de enero de 2014, sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente al expediente de x, de ayuda a agricultura ecológica anualidad 2013 (expte. 09/14), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Según se desprende del expediente remitido la Consejería de Agricultura y Agua, mediante Orden de 22 de septiembre de 2008, estableció las bases reguladoras y aprobó la convocatoria correspondiente al año 2008, de las líneas de ayuda integradas en el Programa Regional de Desarrollo Rural.

Mediante Orden del titular de la Consejería de 12 de noviembre de 2009, se concedió una ayuda de la línea 7001 (producción integrada), a favor de x, por importe de 21.900 euros, distribuidos en cinco anualidades comprendidas entre los años 2009 al 2013 (ambos inclusive), por importe cada una de ellas de 4.380.

Con fecha 23 de septiembre de 2010 la esposa del beneficiario, x, solicita, al amparo de lo previsto en el artículo 23 de la Orden de convocatoria, una subrogación en la subvención, debido a que x le había sido reconocida una incapacidad permanente total para su profesión habitual. Tal subrogación fue denegada puesto que no se había producido la transmisión de explotaciones ya que las fincas sobre las que se iba a desarrollar la actividad subvencionada pertenecían, en régimen de gananciales, a ambos esposos. Sí se consideró, sin embargo, un cambio de titularidad en la subvención que pasaba a ser ostentada, desde ese momento, por x. El cambio de titularidad sólo se admitió parcialmente, puesto que existía un recinto, el SIGPAC 30/11/8/58/01, que fue dado de baja por x en el Registro de Productores y Operadores de Producción Integrada de la Región de Murcia, sin que conste que x hubiese procedido a su inscripción. El cambio de titularidad fue declarado mediante Orden del Consejero de Agricultura y Agua de 29 de noviembre de 2011.

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 2013 a pagar a x, informó el 2 de diciembre de 2013 que se trataba de un gasto aprobado con omisión de la fiscalización previa, ya que la Orden de 29 de noviembre de 2011, supuso considerar como nueva beneficiaria a la citada señora para las ayudas correspondientes a los años 2011, 2012 y 2013, "y por tanto una nueva concesión a su favor, que debió llevar la preceptiva fiscalización previa a que se dictara la correspondiente orden de concesión".

Indica asimismo que queda acreditado en el expediente que la beneficiaria reúne las condiciones que le dan derecho al cobro, según propuestas definitiva de pago, por un importe total de 3.050 euros; que en el presupuesto correspondiente al ejercicio 2013 existe crédito adecuado y suficiente para hacer frente al gasto que se propone; y que, a su juicio, no parece oportuna la revisión del acto de concesión de la subvención, ya que el importe de la indemnización no sería inferior al de la ayudas.

TERCERO.- El 11 de diciembre de 2013 el Jefe del Servicio Económico y Presupuestario de la Secretaría General de la Consejería consultante, emitió la preceptiva memoria justificativa sobre la omisión de fiscalización, señalando

que la fiscalización no se llevó a cabo porque enviada la Orden de 29 de noviembre de 2011 al entonces Interventor Delegado, éste consideró que no era necesaria debido a que "el cambio de titularidad de la ayuda no daba lugar a un reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, condición necesaria para que un acto o documento deba ser sometido a fiscalización previa (art. 92 del TRLH), puesto que los derechos y obligaciones de contenido económico derivados de la ayuda en cuestión, figurara uno u otro cónyuge como titular de la misma, se entiende que eran antes y después del cambio, los mismos comunes a ambos cónyuges".

CUARTO.- Con fecha 13 de enero de 2014 se emite informe por el Servicio Jurídico de la citada Secretaría General 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, una propuesta a elevar al Consejo de Gobierno, fechada el 13 de enero de 2014, para que éste autorice a la Consejería a reconocer la obligación y ordenar el pago a x, de la subvención correspondiente al ejercicio 2013, por un importe de 3.050 euros.

SEXTO.- En tal estado de tramitación V.E. remitió el expediente, acompañado de un índice de documentos, para su informe preceptivo a este Consejo Jurídico, mediante escrito que tuvo entrada el pasado día 16 de enero.

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.- Procedimiento.

Tal como ha señalado en diversas ocasiones este Consejo Jurídico, el asunto sometido a Dictamen es 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 RCIM que, en el supuesto que nos ocupa, puede entenderse cumplimentado, al haberse incorporado una memoria por la que se pretende justificar la omisión, así como el informe del Servicio Jurídico de la Consejería consultante.

No puede decirse lo mismo en lo que respecta al trámite de solicitar Dictamen de este Órgano Consultivo, y más concretamente en lo que se refiere a los requisitos formales exigidos para formalizar consulta, pues tal como establece el artículo 46.2,b) del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, a la consulta se ha de unir el extracto de secretaría, documento que no figura entre los que conforman el expediente remitido.

TERCERA.- Sobre la necesidad de fiscalizar previamente la Orden por la que se autoriza el cambio de titularidad en la subvención.

El Jefe de Servicio Económico y Presupuestario de la Secretaría General de la Consejería consultante en la Memoria justificativa de la omisión de la fiscalización de la Orden de 29 de noviembre de 2011, señala que aquélla no se produjo por considerar el entonces Interventor Delegado que no resultaba preciso llevar a cabo dicho control previo. Parecer que, como resulta obvio, no compartiría la actual Interventora de la Consejería.

No va a entrar este Consejo Jurídico a pronunciarse sobre el aludido parecer del Interventor y ello por dos razones: la primera de ellas porque tal operación resultaría ajena a sus funciones y, la segunda, porque al no

haberse incorporado al expediente el documento que contenga la postura que se afirma que mantuvo, no resultaría posible hacerlo con el rigor que tal hipotético enjuiciamiento exigiría.

Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo comparte el criterio (éste debidamente documentado) de la actual Interventora, de considerar que la Orden por la que se declaró el cambio en la titularidad de la subvención requería ser fiscalizada previamente.

Como principios del ejercicio de la función interventora podemos señalar lo siguiente:

1. La función interventora tiene carácter interno y preventivo y su objeto es garantizar, en todo caso y para cada acto, el cumplimiento de las normas relativas a la disciplina presupuestaria, a los procedimientos de gestión de gastos, ingresos y aplicación de los fondos públicos.
2. La función interventora se ejercerá con ocasión de la autorización o aprobación de gastos, la comprobación de inversiones, la liquidación de gastos o reconocimientos de obligaciones, la ordenación de pagos y el reconocimiento y liquidación de derechos, así como en la realización de los ingresos y pagos que de ellos se deriven.
3. La función interventora se ejercerá en sus modalidades de intervención formal y material (art. 8.3 RCMI): "*La intervención formal consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que preceptivamente deben estar incorporados al expediente. En la intervención material se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos*".
4. La intervención previa de la liquidación del gasto o reconocimiento de obligaciones es la facultad de la Intervención para comprobar, antes de que se dicte la correspondiente resolución, que las obligaciones se ajustan a la ley o a los negocios jurídicos suscritos por las autoridades competentes y que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación.

Aplicado lo anterior al supuesto que nos ocupa, no cabe duda que la Orden por la que disponía el cambio parcial en la titularidad de la subvención anteriormente concedida, exigía una intervención formal previa que constatará que la nueva beneficiaria, con independencia de que fuese o no cónyuge del que lo fue en primer lugar, reunía los requisitos que al efecto se contienen en el artículo 5 de la Orden de Convocatoria y, por lo tanto, al no proceder de este modo se ha incurrido en el incidente de omisión al que se refiere la Interventora en su informe.

CUARTA.- 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 la beneficiaria 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 17.04.00.531A.470.00 del presupuesto de gastos para el ejercicio 2013. 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 todo ello, y de conformidad con lo establecido en el artículo 33 RCI, procede que el Consejo de Gobierno autorice al Consejero consultante a reconocer la obligación económica de que se trata.

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 2013 derivada de los actos objeto de consulta, según propuesta de

acuerdo que obra en el expediente.

SEGUNDA.- Con carácter previo a ello, ha de incorporarse al expediente documento contable acreditativo de la existencia y retención del crédito adecuado y suficiente para hacer frente al reconocimiento de dicha obligación.

No obstante, V.E. resolverá.

