



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 196/2023

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de julio de 2023, 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 Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 16 de mayo de 2023 (COMINTER 126490), sobre reconocimiento de obligación en la Omisión de Fiscalización previa correspondiente al reconocimiento de la obligación y propuesta de pago a 103 solicitantes de ayuda a la suscripción de seguros agrarios de la anualidad 2021 (exp. 2023_174), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Orden de 21 de junio de 2018, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, estableció las bases reguladoras para la concesión de subvenciones por la suscripción de los seguros agrarios.

La convocatoria para el ejercicio 2021 fue aprobada por la Orden de 22 de julio de 2021 de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente.

A la misma se acogieron numerosas personas físicas y entidades presentando su solicitud, que fue tramitada por los Servicios de la Consejería convocante, dando cumplimiento a lo estipulado en el convenio celebrado el 17 de noviembre de 2017 entre la Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA) y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM), que permitía el intercambio de la información necesaria para su gestión.

Recibida la información aportada por ENESA de las subvenciones concedidas a las pólizas de las líneas 300, 301, 306, 307, 309, 310, 312, 317, 321 y 327 correspondientes a las líneas incluidas en el Plan Nacional de Seguros Agrarios Combinados para el año 2020, para las parcelas agrícolas cubiertas por las pólizas, situadas en el ámbito territorial de la CARM, información en la que figuraba el importe de la subvención concedida por ENESA a cada parcela/póliza, por los Servicios de la Consejería se efectuaron los controles administrativos del cumplimiento de los requisitos exigidos para tener derecho a la parte de la subvención financiada por la CARM (35%), y se dictó Orden de 7 de febrero de 2022 por la que se denegó la ayuda a un total de 432 solicitantes.

SEGUNDO.- Notificada la denegación, los interesados que así lo decidieron, interpusieron recurso potestativo de reposición. Tras la comprobación de la documentación aportada en cada caso, el Servicio de Industrias y Promoción Agroalimentaria, gestor de las ayudas, emitió informe técnico agrupando a los interesados según la causa de denegación inicial y en función de su carácter favorable o no a la estimación del recurso.

Los informes fueron remitidos al Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería, que elaboró diferentes propuestas de orden resolutoria de los recursos. En ellas se proponía, con estos o similares términos, *“la acumulación y estimación de los recursos de reposición presentados por los interesados que figuran en la relación*

adjunta, anulando las Ordenes de desestimación y retrotrayendo el procedimiento a la fase de resolución para que se proceda al pago de las cantidades que les correspondería". En el caso de propuestas individuales se hacía mención expresa del interesado en el propio texto.

Las ordenes se limitaban a resolver de conformidad con la propuesta, siendo posteriormente notificadas por la Secretaría General.

TERCERO.- Tras ello, se elaboró, por cada relación de interesados, un informe técnico del Servicio de Industrias Agroalimentarias proponiendo la concesión de la ayuda, la autorización, reconocimiento de la obligación y propuesta de pago a cada interesado, y la expedición de los documentos contables multitercero que, en el caso de la relación número 1, comprensiva de 80 beneficiarios, ascendía a 181.420,82 €. Se elaboró un segundo documento contable ADOK, el número 75824, de 17 de noviembre de 2022, que englobaba a los integrados en la "Propuesta de pago definitiva para documento contable" número 2023/0737, referida a 23 beneficiarios, con un importe total de 43.707,76 €. Finalmente, se elaboró un tercer documento contable ADOK, número 76182, que afectaba a un único beneficiario, por importe de 28.051,93 €. A los documentos contables se acompañaban sendos informes del mismo Servicio acreditativo del cumplimiento de los requisitos exigidos para cada interesado y certificados de estar al corriente de sus obligaciones con la Hacienda regional. Expedidos los documentos contables preliminares ADOK aludidos para la imputación a presupuesto de las obligaciones derivadas de la concesión de las ayudas por estimación de los recursos, junto con los expedientes, se remitieron el 21 de noviembre de 2022 a la Intervención Delegada para su fiscalización.

CUARTO.- El día 16 de diciembre de 2022 la Interventora Delegada de la Consejería devolvió el expediente con un informe por omisión de fiscalización previa en aplicación del artículo 33.1 del Decreto número 161/99 de 30 de diciembre por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la CARM (RCI).

En el informe se acumulaban las propuestas respaldadas por los tres documentos contables preliminares ADOK que sumaban 253.220,11 euros y que afectaban a un total de 104 beneficiarios.

El informe señalaba que el expediente tramitado implicaba el reconocimiento de obligaciones generadas con omisión de la preceptiva fiscalización al haberse producido la estimación de recursos que tienen contenido económico, ya que tal acuerdo suponía el reconocimiento del derecho a la percepción de una subvención por la suscripción del seguro agrario, sin la preceptiva fiscalización previa. De este modo se había infringido el artículo 18 RCI, que establece en su apartado 1 a), que los actos resolutorios de recursos administrativos, que tengan contenido económico, estarán sometidos a intervención previa.

Se hacía ver, no obstante, que, del total de los 104 expedientes remitidos, se consideraba que estaban en esta situación 103, por un importe total de 223.220,11 euros, ya que la estimación del recurso de uno de ellos sólo traía consigo la anulación del archivo del expediente, no teniendo por tanto contenido económico, por lo que debería someterse a fiscalización en la nueva fase de propuesta del reconocimiento del derecho y la propuesta de pago, en su caso.

Discutía el informe la necesidad de practicar nuevos actos de instrucción a la vista de que ya constaba en la tramitación del recurso el informe del órgano gestor favorable a la concesión de la subvención por reunir los beneficiarios todos los requisitos exigibles, lo que dejaba sin objeto la ordenada retroacción del expediente a un momento anterior a la concesión, momento en el que únicamente restaría por evacuar la fiscalización previa.

Llamaba la atención sobre la no constancia de la fecha en la que se hizo la consulta en la plataforma de interoperabilidad para acreditar que los beneficiarios se hallaban al corriente de sus obligaciones fiscales y de seguridad social, situación que debía ser anterior a la propuesta de estimación de los recursos. También lo hacía sobre la incorrecta actuación de denegación de las ayudas por falta de acreditación de dicho requisito a causa del citado problema cuando lo correcto hubiera sido comunicarlo a los interesados para que lo aportaran y, si tras ello, persistía el defecto, entonces proceder a la denegación. Y, por último, en el apartado de incumplimientos, denunciaba que la resolución de concesión no respetó lo exigido por el artículo 19.3 de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LSMU) al disponer que "la resolución, además de contener el solicitante o relación de solicitantes a los que se concede la subvención, hará constar, en su caso, de manera expresa, la desestimación del resto de las solicitudes".

Finalmente, acreditada la concurrencia de todos los requisitos y la existencia de crédito presupuestario adecuado y suficiente, afirmaba que “[...] *atendiendo a que los informes técnicos se pronuncian antes de la estimación de los recursos de que los beneficiarios reúnan los requisitos para acceder a la condición de beneficiarios y para el cobro de las ayudas, así como de los informes del servicio jurídico, de la naturaleza de los incumplimientos normativos, y a la vista de que el resultado de la revisión por vicio de anulabilidad sería la indemnización de una cuantía igual al importe de los recursos estimados, es por lo que no se recomienda la revisión de los actos por razones de economía procesal, salvo criterio en contra por parte del Consejo Jurídico de la Región de Murcia*”.

QUINTO.- El 15 de febrero de 2023 el Servicio Jurídico de la Secretaría General evacuó un nuevo informe sobre la tramitación seguida reiterando su criterio de que la estimación de los recursos no precisaba de fiscalización previa al no suponer reconocimiento de derecho económico alguno dado el tenor literal de la orden resolutoria. Lo que procedía era que el órgano gestor formulase su propuesta al Consejero, reconociendo el derecho a recibir la subvención y cuantificando el importe de la misma. Era dicha propuesta la que tenía que ser fiscalizada con carácter previo a su firma por el Consejero.

Mostraba su disconformidad con el criterio expresado por la Intervención Delegada y por el Servicio de Industria y Promoción Agroalimentaria en cuanto suponían una infracción de las bases reguladoras. Y ello porque, según él, *“La interpretación del órgano gestor y la Intervención Delegada supone que la cuantía de las ayudas no las establece el Consejero, pues, contra lo que se afirma en el Informe de Omisión de Fiscalización de que el Consejero ha reconocido unas ayudas por importe de 253.220,11 €, resulta que de los actos que contienen la resoluciones de los recursos de reposición no resulta esa cuantía, ni ninguna otra. No es verdad que el Consejero haya reconocido el derecho a pagar esa cuantía, sino que la misma debe salir de los cálculos reflejados en los documentos contables que ha emitido el órgano emisor, pero sin que tengan respaldo alguno en ningún acto del Consejero. Es decir, la cuantía de las ayudas las ha determinado el órgano gestor, no el Consejero*”.

Además, entendía que se producía indefensión de los interesados. Lo argumentaba de la siguiente manera: *“De aceptar la interpretación del órgano gestor y de la Intervención Delegada a los interesados no tiene que notificárseles una resolución que indique la cuantía de la ayuda que tienen que recibir, para si no están conformes poder recurrir en vía administrativa. Según la interpretación de dichos órganos al interesado ya se le cerró la vía administrativa y tiene que irse a la vía contenciosa (recurriendo la Orden resolutoria del recurso de reposición), cuando desconoce el importe de la ayuda que le puede corresponder*”.

SEXTO.- El 6 de marzo de 2023 se elaboró una “Propuesta de pago definitiva para documento contable”, la número 2023/02068, con un importe de 43.707,60 €, suma de las ayudas concedidas a 23 beneficiarios a los que se estimó su recurso de reposición en 2022, al amparo del informe técnico acreditativo de reunir todos los requisitos exigibles, de un certificado de estar al corriente de sus obligaciones fiscales y de seguridad social, así como del relativo a la existencia de crédito adecuado y suficiente. En 2022 se había elaborado el documento contable ADOK número 75824, con ese mismo importe y mismos beneficiarios. Al ser informado negativamente por la Intervención Delegada, tomando como base la nueva “Propuesta de documento contable” número 2023/02068, se elaboró el documento contable número 15681, con el mismo importe de 43.707,60 euros y beneficiarios para aplicar a presupuesto vigente las subvenciones concedidas.

SÉPTIMO.- Según consta en la diligencia extendida el 28 de marzo de 2023 por el Jefe del Servicio de Industria y Promoción Agroalimentaria, trasladado el informe a la Intervención Delegada, ésta se ratificó verbalmente en su criterio, ante lo que afirma: *“Con el objetivo de continuar los trámites para la resolución del expediente, y tal y como nos indicaron los Servicios Jurídicos mediante correo de 08/03/2023, realizamos esta diligencia enumerando los hechos y remitimos el expediente completo a los Servicios Jurídicos para la solicitud de informe al Consejo Jurídico*”.

El 29 de marzo de 2023 se elaboró un documento contable preliminar multitercero ADOK número 23088, con cargo al crédito del presente ejercicio 17.0200.712G.47029, con un importe de 151.420,82 €, para imputar a presupuesto la concesión de las subvenciones incluidas en la “Propuesta de pago para documento contable” número 2023/02666, que afectaba a 79 beneficiarios en las mismas cantidades indicadas en el documento contable del ejercicio anterior. La diferencia entre ambos documentos contables obedecía a la exclusión en ese nuevo documento de uno de los beneficiarios que sí estaban incluidos en el ADOK número 75824, de 17 de noviembre de 2022.

El 31 de marzo de 2023 se evacuó un nuevo informe técnico del Servicio gestor favorable a la concesión de la

subvención a los 79 beneficiarios. Incorporado al expediente un certificado de esa fecha del Jefe de Servicio de Industrias y Promoción Agroalimentarias acreditativo del cumplimiento de todos los requisitos exigibles para la concesión, y otro, de la Jefa de Gestión Económica de la Consejería, también de 31 de marzo de 2023, sobre la existencia de crédito adecuado y suficiente, el 3 de abril siguiente la Directora General de Agricultura, Industria Alimentaria y Cooperativismo Agrario suscribió la "Propuesta de pago para documento contable" número 2023/02666, con un importe de total 151.420,82 €, constando en ella la relación nominal de beneficiarios y el importe a conceder a cada uno de ellos.

OCTAVO.- Consta en el expediente remitido (página 9.056 del fichero electrónico) una nota, sin fecha ni firma de la Subdirección General de Agricultura, Industria Alimentaria y Cooperativismo Agrario, según la cual, al tramitar el expediente de --, según los cálculos establecidos del 35% de la subvención otorgada por ENESA y cuyo máximo para recibir la ayuda correspondiente a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia era de 30.000,00€, se produjo un error tras el volcado de datos en el sistema informático de gestión de ayudas SK2, al asignarle 1.908,47 €. Junto con otros 501 expedientes fue incluido por el importe erróneo en la "Propuesta de Pago definitiva para documento contable" número 2022/01482 que sumaba la cifra de 874.486,36 €. Esa fue la razón de que el interesado recurriera en reposición solicitando el abono de la diferencia 28.091,53 € (30.000,00 - 1.908,47), estimándose el recurso por orden de 1 de junio de 2022. Redactada el 18 de noviembre de 2022 la "Propuesta de pago definitiva para documento contable" número 2023/0750 por tal diferencia, se expidió el documento contable ADOK número 76182, informado negativamente por la Intervención. Iniciado el procedimiento para salvar la omisión de fiscalización previa, se elaboró el 6 de marzo de 2023 el documento contable ADOK número 15282 con el que imputar al presupuesto vigente los 28.091,53 € restantes de la ayuda concedida

NOVENO.- El 16 de mayo de 2023 el Servicio Jurídico de la Secretaría General redactó la Memoria exigida por el artículo 33.3 RCI para la tramitación de los procedimientos instruidos ante la omisión de la fiscalización previa de gastos.

Comienza exponiendo los antecedentes partiendo de los recursos que habían sido estimados. Para ello inserta diferentes tablas en las que, atendiendo al número de índice del Servicio Jurídico en el que se incluyó cada expediente, menciona los datos del recurrente y, en su caso, del representante. La suma de todos asciende a 103. De ellos, tres expedientes no se han integrado en la relación que consta como índice general de los remitidos a este Consejo Jurídico (los correspondientes a sus índices 403, 276, y 283).

A continuación, expone el criterio del Servicio Jurídico contrario a que se hubiera producido omisión de la fiscalización previa dado que las ordenes estimatorias de los recursos no reconocían derecho alguno a los interesados al estar pendiente de su cuantificación en actos posteriores.

Junto con ello estima que la interpretación sostenida por la Intervención sería contraria a las bases reguladoras porque es el Consejero el que debe conceder las subvenciones y, al no haber reconociendo cantidad alguna en las ordenes de estimación, habría sido el órgano emisor de los documentos contables el que lo hubiera hecho porque *"[...]de ahí es de donde la Intervención ha calculado esa cuantía, pero sin que tengan respaldo alguno en ningún acto anterior del Consejero"*.

Aduce, igualmente, que con tal interpretación se generaría indefensión a los beneficiarios de la subvención que, en caso de disconformidad con la cantidad otorgada, no podrían hacer uso de recurso en vía administrativa debiendo recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por último, en apoyo de su tesis, sostiene que situación similar es la que se produce en el caso de las subvenciones de concesión directa en las que la autorización del Consejo de Gobierno precede a la fiscalización del gasto que conlleva la concesión, necesitada de actos posteriores a la decisión del Consejo.

En síntesis, la Memoria viene a sostener que no se ha producido la omisión de fiscalización previa, pero añade que *"Al no reconsiderar la Intervención Delegada la interpretación recogida en su informe y, en aras a no causar un perjuicio mayor a los beneficiarios de la ayuda, procede que se tramite la Propuesta del Consejero al Consejo de Gobierno, y conforme se indica en el artículo 12.12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia se solicite, con carácter previo, Dictamen al Consejo Jurídico, donde se pronunciará sobre esta diferente interpretación entre la Intervención y el Servicio Jurídico"*.

DÉCIMO.- El 16 de mayo de 2023 el Consejero elevó a Consejo de Gobierno una propuesta para que se adoptara

un acuerdo con el siguiente texto: “Autorizar a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca para reconocer el derecho y proponer el pago a los solicitantes, conforme al siguiente:

- A los 79 solicitantes relacionados en la propuesta de pago definitiva

nº 2023/02666, siendo el importe total de 151.420,82 €, con cargo a la partida presupuestaria 1702.00.712G/47029, proyecto inversión 10793, debiéndose expedir los correspondientes documentos ADOK a nombre de cada solicitante.

- A los 23 solicitantes relacionados en la propuesta de pago definitiva nº 2023/02068, siendo el importe total 43.707,76 €, con cargo a la partida presupuestaria 1702.00.712G/47029, proyecto de inversión 10803, debiéndose expedir los correspondientes documentos ADOK a nombre de cada solicitante.

- Al solicitante relacionado en la propuesta de pago definitiva nº 2023/02075, siendo el importe total 28.091,53 €, con cargo a la partida presupuestaria 1702.00.712G/47029, proyecto de inversión 10803, debiéndose expedir el correspondiente documentos ADOK a nombre de --, con N.I.F./C.I.F. --.

UNDÉCIMO.- En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente se solicitó el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, acompañando copia del expediente y el extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes, procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta que se proyecta elevar al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones o gastos fundamentados en la omisión de la intervención previa de los mismos, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con los artículos 90.1, 92.1 y 93.1 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por el Decreto legislativo 1/1999, de 2 de diciembre (LHMU)

SEGUNDA.- Sobre el expediente remitido.

1. La conformación del expediente enviado a consulta no ha sido tarea fácil debido, fundamentalmente, a la necesidad de adoptar sucesivas decisiones de acumulación ante la cantidad de solicitudes de ayuda recibidas y por la tramitación informatizada que a ellas se ha dado. Este último aspecto posibilita un tratamiento masivo de expedientes que, con las debidas garantías, consigue alcanzar unos tiempos de respuesta razonables. Incluso en el caso de que se produzcan incidencias, como la interposición de recursos frente a la primera decisión de la Administración, su atención también se ve favorecida. Ahora bien, el empleo de esos medios, cuando son varios los órganos intervinientes, debe hacerse buscando la eficacia del conjunto, máxime si, como en el caso dictaminado, ha de intervenir un órgano ajeno al marco interno de relación en la que tales incidencias y decisiones, la inicial y la revisora posterior, se producen.

Decimos esto porque en el expediente remitido a consulta es cierto que se ha acompañado el índice exigido, pero el criterio seguido para su confección no ha facilitado su estudio. La localización de los documentos, a partir del índice global, se ha visto dificultada porque el mismo se estructura como índice de índices, tomando como base los elaborados por el Servicio Jurídico. De este modo, el que se presenta en el índice global como documento número 01, se identifica como “01-01-INDICE-SJ_0232_2022-X”, con un total de 101 páginas. Es necesario acudir a dicho índice SJ 232-2022, que está en la página 105 del fichero electrónico, para encontrar los documentos que lo componen. Se advierte entonces que no es realmente el índice SJ 232-2022, que reunía cuatro expedientes, sino el confeccionado sólo para uno de ellos. En este expediente se incluyen otros documentos con tratamiento informatizado, unos de propia elaboración del órgano gestor de las ayudas y otros de otros órganos, a los que también corresponden índices propios.

El primero que se encuentra en el expediente es el denominado “Relación de interesados según los 3 documentos contables (de 23 expedientes de pago, de 1 expediente de pago complementario, de 79 expedientes de pago)”

(página 6 del fichero electrónico). Con ello se introduce una nueva interrogante. Si miramos esa relación tampoco en ella se identifica en qué documento contable de los tres quedó integrado, obligando a una nueva búsqueda para la que no se proporciona pista alguna que la facilite.

El segundo es el confeccionado como "Propuesta de orden de denegación de solicitudes" (página 10 del fichero electrónico), en el que no se destaca al interesado del expediente, debiendo rastrear entre las 440 filas, sin numerar, por cierto, para encontrarlo en la fila 135, con el motivo de denegación clave "--" que, según consta en la fila 437, se trata de que el beneficiario no estaba al corriente de sus obligaciones tributarias con la AEAT. Entre el índice SJ 232-2022 y esta relación no hay un elemento común que permita su conciliación automática.

El Servicio de Gestión Económica también ha intervenido en el procedimiento elaborando los documentos contables. Salvo uno, todos son del tipo "multitercero", presentado un anexo en el que aparecen los beneficiarios con un nuevo orden propio, del que nada se indica en el resto de documentos, obligando a hacer una lectura fila por fila para comprobar la inclusión de cada beneficiario y el importe asignado.

Por su parte, el Servicio Jurídico incluye en el apartado primero de la Memoria una relación de índices propios de los expedientes que contaban con recursos estimados, dividida en bloques, sin indicación del criterio utilizado para tal agrupación. Y, por último, no elabora una relación de los beneficiarios afectados sino que se refiere a los incluidos en los documentos denominados "Propuestas de pago definitiva para documento contable", no a los propios de los documentos contables en cuyos anexos se especifican, obligando a contrastar la coincidencia entre los índices del Servicio Jurídico, el de las citadas Propuestas y la relación de beneficiarios de cada documento contable.

En conclusión, el índice global aportado no cumple su finalidad esencial de ordenar la documentación facilitando su estudio. A ello debe agregarse que tampoco se han numerado globalmente los expedientes, de manera correlativa todos los documentos, sino que, la numeración comienza y termina con la propia de cada expediente individual.

Los defectos de conformación del expediente remitido, han podido ser superados y no han impedido la elaboración del dictamen.

2. Además de lo dicho conviene llamar la atención sobre los siguientes extremos:

- a) Hay determinados expedientes que no están entre los estimados en la relación inserta en la Memoria, pero han sido incluidos en el índice global. Es el caso del correspondiente a D. X (índice SJ 400-2022) y a D. Y (índice SJ 392-2022).
- b) El expediente de D. Z incluido como estimado en la relación de la Memoria (índice SJ 203-2022), no aparece en el índice global faltando no solo su mención sino el expediente en sí.
- c) El expediente de D. P aparece tanto en el índice global como en la Memoria, si bien que correspondiendo al índice SJ 351-2022, habiendo un error en esta última en cuanto a su número.
- d) El expediente de D^a Q, correspondiente al índice SJ399-2022, está en el índice global pero no en la relación de estimados de la Memoria.
- e) El expediente de --, índice SJ182-2022 aparece en el índice global pero no en la relación de estimados de la Memoria, aunque sí en la propuesta a elevar a Consejo de Gobierno.
- f) El expediente relativo a D. R y otros C.B. del índice SJ403-2022, está incluido en la relación de estimados de la Memoria pero no en el índice global. Es el mismo caso del correspondiente a D^a. S (índice SJ276-2022) y de D. T (índice SJ283-2022).

Las anteriores son inconsistencias de la información que han podido salvarse mediante la consulta de todos y cada uno de los índices, permitiendo constatar la existencia de un total de 103 beneficiarios a los que se ha reconocido el derecho a la subvención al estar incluidos en los nuevos documentos contables elaborados para su

imputación al ejercicio presupuestario actual, a los créditos con la misma aplicación presupuestaria a la que la Intervención Delegada consideró adecuada en el momento de elaboración de su informe.

3. Llama la atención el hecho de que la finalidad perseguida con los acuerdos de acumulación de expedientes, para su tratamiento informatizado por los diferentes órganos que han intervenido, no haya servido para facilitar el tratamiento, uno de cuyos efectos sería la reducción del número de documentos. Se observa que se ha conformado cada expediente individual mediante la inclusión en él de una copia de los actos en los que fue considerado acumuladamente, lo que ha provocado que un mismo documento – por ejemplo, el informe de la Intervención Delegada, o la orden de denegación primera, o los diversos informes técnicos evacuados mediante tal técnica– se remitan tantas veces como expedientes se han incluido finalmente en la consulta. De haberlo hecho así se deriva la considerable extensión del expediente que alcanza las 10.649 páginas según el fichero electrónico elaborado.

4. Por último, el procedimiento se inicia porque la Intervención Delegada considera que se omitió la fiscalización previa de las obligaciones a que respondían determinados documentos contables que, al no aplicarse a presupuesto antes de fin de ejercicio, quedaron anulados de pleno derecho. Esto ha obligado a la elaboración de unos nuevos, con la misma aplicación presupuestaria que los conocidos por la Intervención, con la salvedad de que uno de ellos ahora afecta a 79 beneficiarios, no a 80 como el remitido en 2022, y por las mismas cantidades asignadas a cada uno.

Para que el expediente cumpliera con lo requerido hubiera sido deseable que los nuevos documentos hubieran sido enviados a la consideración del órgano interventor. No ha sido así, aunque según consta, se planteó ante él la reconsideración de su juicio y, al parecer, confirmó verbalmente el informe de 16 de diciembre de 2022.

La regla de producción y constatación de los actos administrativos en forma escrita del artículo 36 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), no puede ser desconocida en el ámbito de los procedimientos de control. Esta regla es especialmente exigible a los actos precisados legalmente de motivación, entre los que se encuentran aquellos en que así se determine por precepto legal o reglamentario expreso (artículo 35.1.i. LPACAP). Es el RCI el que demanda en sus artículos 15 y 16 que el juicio emitido en el ejercicio de la función interventora se exprese por escrito. Pero para que la Intervención hubiera tenido la posibilidad de expresarse nuevamente por escrito debía haberse remitido la nueva propuesta y los nuevos documentos contables, cosa que al parecer no se hizo sino hasta después de la confirmación verbal de su primer informe al conocer el evacuado por el Servicio jurídico, según la diligencia extendida el 28 de marzo de 2023 por el Jefe de Servicio de Industria y Promoción Agroalimentaria. Siendo así, nada habría que reprochar a la Intervención. A pesar de ello, al tratarse de los mismos expedientes sobre los que evacuó su informe, y con los mismos importes y crédito afectado, entiende el Consejo Jurídico que puede emitir su dictamen.

TERCERA.- Sobre el procedimiento.

Son diversas las consideraciones a hacer sobre cuestiones suscitadas a lo largo del procedimiento, unas por las afirmaciones hechas en la Memoria y otras en el informe del Servicio Jurídico de 15 de febrero de 2023.

1. La primera de ellas es que el procedimiento previsto en el artículo 33 RCI señala como preceptiva una Memoria "que incluya una explicación de la omisión de la preceptiva fiscalización o intervención previa y, en su caso, las observaciones que estime convenientes respecto del Informe de la Intervención".

Al igual que ocurrió en el asunto objeto del Dictamen número 178/23, en este caso, la Memoria realmente no justifica la omisión de la fiscalización previa, sino que viene a negarla puesto que es ahora, en el momento de formular la propuesta de reconocimiento de la obligación en una cuantía determinada, cuando entiende que ha de realizarse el acto de control. El caso era similar a los ahora examinados. Se trata de expedientes de concesión de reconocimiento y pago de ayudas en los que la decisión inicial se vio reformada por la aceptación de diversos recursos de reposición, aunque sin ajustarse plenamente al Ordenamiento jurídico, al ignorar aquella parte que incide en la tramitación, dada a la componente económica que comporta.

Como decimos, el Servicio Jurídico, autor de la Memoria, entiende que las Ordenes que estimaron los recursos, no estaban sujetas a intervención previa, pues carecían de un importe económico determinado. Realmente, lo que viene a sugerir, es la posibilidad de formulación de una discrepancia, más que a justificar la omisión cometida,

aunque finalmente no se plantee como tal porque, según su afirmación, *“Al no reconsiderar la Intervención Delegada la interpretación recogida en su informe y, en aras a no causar un perjuicio mayor a los beneficiarios de la ayuda, procede que se tramite la Propuesta del Consejero al Consejo de Gobierno [...]”*.

Por su parte, la Intervención no duda de tal requisito a la vista del tenor literal del artículo 18 RCI.

Este artículo está incluido en la Sección 2ª del Título II del RCI, bajo la denominación “De la fiscalización e intervención previa de la autorización de gastos y de obligaciones del tesoro público”. Se dice en él que están sometidos a fiscalización previa todos los actos de los órganos de la Administración Pública de la Región de Murcia y de sus Organismos Autónomos administrativos por los que se apruebe la realización de un gasto. Entre los actos sometidos a la intervención previa se consideran incluidos “a) Los actos resolutorios de recursos administrativos que tengan contenido económico”.

El tenor literal del precepto proclama la necesidad de fiscalización previa del acto ahora examinado, dada su naturaleza jurídica. La duda surge en cuanto a cómo entender la referencia a que tenga contenido económico. Según el Servicio Jurídico, no se cumple en tanto no existe una cuantía determinada generadora de un gasto concreto. Si la resolución de un recurso no reconoce una cantidad cierta, considera, que no será precisa su fiscalización previa.

Como ya tuvimos ocasión de exponer en nuestro Dictamen 178/23, *“no es este el criterio de este Consejo Jurídico, pues cuando del acto a adoptar pueda derivarse una obligación económica, el mandato legal es que sea fiscalizado. Así, dispone el artículo 92 TRLH que “La función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración Pública Regional y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico [...]”. No hay excepciones, salvo las previstas en el artículo 94 de la misma norma o las que legalmente se puedan establecer. De otro lado, la propia norma expresamente admite la necesidad de fiscalización previa de los actos de cuantía indeterminada. Es el caso previsto en los artículos 95.2 TRLH y del 20.2 RCI. En ellos no se prevé la exención de fiscalización de los gastos de cuantía indeterminada, sino todo lo contrario, esto es, la no aplicación del régimen de fiscalización? ¿n limitada previa, quedando sujetos siempre a fiscalización plena.”*

La Intervención se apoya, además, en el criterio IGAE expuesto en su informe de 7 de noviembre de 2018, al resolver una consulta relacionada con la fiscalización previa de las resoluciones de recursos administrativos que tuvieran contenido económico. Dicho informe concluye que la resolución de un recurso de alzada interpuesto contra un acto denegatorio de una ayuda, al estimar en parte la pretensión económica del recurrente, comportaba un gasto para la Hacienda Pública que debió someterse antes de su adopción a fiscalización previa. La IGAE aborda el mismo problema ahora suscitado, y afirma que la resolución incurrió en omisión de la fiscalización previa porque “[...] los actos de resolución de recursos administrativos están sometidos a fiscalización previa cuando de los mismos se derivan gastos para la Hacienda Pública, con independencia de que a priori estén o no cuantificados los mismos y, como consecuencia de ello, que la preceptiva fiscalización se lleve a cabo de una sola vez o en dos momentos”.

En el citado informe se hace una consideración especial sobre la determinación o indeterminación de la cuantía de las obligaciones, que sirven de apoyo a la conclusión con la que, como decimos, está plenamente de acuerdo este Consejo.

En el caso objeto de dicho Dictamen hacíamos una reflexión sobre el no respeto de la resolución del recurso del mandato del artículo 88.1 LPACAP, según el cual *“La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo”*. Y lo decíamos porque, en ese caso, el recurrente había solicitado el abono de determinada cantidad y la orden resolutoria guardó silencio sobre este extremo. La situación es la misma en algunos, no todos, de los expedientes acumulados. Siendo de aplicación el razonamiento allí vertido. Ahora bien, en los incluidos en el que se dictamina se constata que el servicio gestor de las ayudas si cuantificó la que había que conceder en cada recurso, dato este que no recogió la propuesta del Servicio Jurídico elevada a la consideración del Consejero. Por tanto, el importe concreto de la obligación económica que implicaba la estimación del recurso ya se sabía a en el momento de formular la propuesta de resolución. Mal se compadece esto con la afirmación de que sería en un acto posterior a la misma cuando habrían de efectuarse los cálculos para esa concreción y con la afirmación hecha en la Memoria según la

cual “[...] “[...]de ahí es de donde la Intervención ha calculado esa cuantía, pero sin que tengan respaldo alguno en ningún acto anterior del Consejero”.

2. Considera el Servicio Jurídico que estimar el recurso con la cuantía exacta a conceder hubiera supuesto una infracción de las bases reguladoras en tanto que ellas reservan al Consejero su concesión. Entiende que aplicando el criterio de la Intervención las ayudas las estaría concediendo el órgano gestor pues él es quien hace los cálculos para determinar sus cuantías.

No se puede aceptar el argumento. La función del órgano gestor es la de elevar su propuesta una vez comprobada la concurrencia de los requisitos exigidos para tener derecho a la subvención, propuesta que necesariamente ha de indicar la cuantía a conceder si se dispone, como fue el caso, de la base de cálculo de la misma mediante la información proporcionada por ENESA. A esa propuesta ha de prestar su conformidad, o no, el Consejero. Y eso es lo que hizo, si bien que en el texto del anexo de las ordenes de estimación se omitió indebidamente tal dato.

No hay razón alguna para que, conociendo la cuantía exacta a conceder propuesta por el órgano gestor, la resolución del recurso la omita, retrasando su desenlace. Incluso admitiendo que fuera necesario dictar dos actos, no solo uno – primero la concesión pura y después cuantificando ese derecho – que sea el mismo órgano el competente para adoptar las dos decisiones, y disponiendo ya del contenido de la segunda en el momento de emitir la primera, no es justificable la postergación con el consiguiente retraso. Sin olvidar que, desde la perspectiva del peticionario, es aún menos comprensible, por ser alguien a quien no se le ha permitido beneficiarse de una ayuda a la que tenía derecho desde un primer momento.

En resumen, el órgano gestor, en este y en los demás casos, no decide sino que únicamente propone puesto que la competencia para conceder la subvención corresponde al Consejero. Entenderlo de otra manera implicaría desposeer de la potestad de resolver a quien la ley se la otorga, en este y en todos los casos en que acepte las propuestas que se le eleven.

3. Afirma el Servicio Jurídico en la Memoria que: *“Cuando el Consejo de Gobierno aprueba, mediante Decreto, las normas especiales reguladoras de una subvención a otorgar, por concesión directa, contempla el beneficiario, la cuantía máxima a conceder y, en su caso, límite de concesión de cada ayuda individual, sin embargo, la fiscalización tiene lugar en un momento posterior, en la Orden o el convenio de concesión. Este es el caso que nos ocupa, que requiere que se dicten otros actos posteriores a la resolución de los recursos, que cuantifiquen el importe de la concesión de la ayuda, y conteniendo las fases del gasto pueda ser objeto de fiscalización. Esos actos son los que interpreta este Servicio Jurídico que deben ser objeto de fiscalización”.*

No se puede identificar el caso dictaminado con lo previsto para la concesión directa de subvenciones tanto en el artículo 22, 2, letra c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), como en el artículo 23 LSMU.

En tales casos, la intervención del Consejo de Ministros, o del Consejo de Gobierno, se limita a la aprobación del Decreto regulador de las bases reguladoras de la concesión (artículo 28.2 LGS, y 23.2 LSMU). Ni autoriza el gasto, ni concede las subvenciones, actos que corresponde dictar al Ministro o Secretario de Estado, en el ámbito estatal (Artículo 10.1 LGS), o al Presidente, Vicepresidente, en su caso, y demás miembros del Consejo de Gobierno, así como los Presidentes o Directores de los organismos vinculados o dependientes de la Administración General de la Comunidad Autónoma (Art. 10.1 LSMU) en el caso de la CARM. Incluso en el caso de que el importe del gasto a aprobar o comprometer supere determinada cuantía (12 millones de euros en el caso del Estado, o 1.200.000 euros en el de la CARM), en el que se necesitará la autorización del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno, la competencia para su adopción no se ve alterada y sigue residiendo en los competentes para conceder las subvenciones. No deja lugar a dudas el tenor literal del párrafo segundo del número del artículo 10 LSMU según el cual “Dicha autorización no implicará la aprobación del gasto que, en todo caso, corresponderá al órgano competente para conceder la subvención”. Así pues, el hecho de que después de la intervención del Consejo de Gobierno se hayan de producir los actos de aprobación y concesión de la subvención se debe a que no le corresponde a él su dictado sino al Consejero, no por otra razón, careciendo de justificación la disección de los aspectos sustantivos y financieros de un acto a adoptar por el órgano competente para acordarlos de manera conjunta.

Es en esa condición en la que se funda el hecho de que la fiscalización previa se efectúe con posterioridad al

acuerdo del Consejo de Gobierno, precisamente porque el expediente no está completo antes, requisito *sine qua non* para poder ejercer la función interventora tal como exige el artículo 14 RCI.

4. Se ha discutido también el efecto que producía el acuerdo de retroacción del procedimiento que, para el Servicio Jurídico, era prueba evidente de que había que volver a la fase de resolución debiendo formularse una nueva propuesta de concesión a la que correspondiera un nuevo acto resolutorio. Con ello se da a entender que la orden estimatoria del recurso no tiene otro contenido que ese, sin mayores efectos, y que estos, en cuanto exigirían el empleo de los créditos presupuestarios, serían acordados posteriormente.

Ya hemos dicho antes que no hay razón para, pudiendo evitarlo, retrasar el dictado del acto final del procedimiento instruido para resolver el recurso. Los peticionarios no pretenden que se estime su recurso, sin más, sino que discrepan de la denegación de la subvención. Es con la denegación con la que no están de acuerdo y contra la que recurren, porque siguen manteniendo su propósito inicial de obtener la ayuda, verdadero objeto del recurso. Como dispone el artículo 88.1 LPACAP “La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo”. Es claro que no ocurriría así entendiéndolo al modo antes dicho.

Por otro lado, el procedimiento seguido para la concesión de estas subvenciones es el de “otros supuestos especiales de concurrencia”, del artículo 22. LSMU, según establecía el artículo 5 de la Orden de 21 de junio de 2018, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se establecen las bases reguladoras para las subvenciones a la suscripción de los seguros agrarios. Se trata de un procedimiento en el que no se exige la comparación de las solicitudes presentadas, como es el caso del procedimiento ordinario, el de concurrencia competitiva. Así dispone dicho artículo que “A solicitud de interesado, podrán concederse subvenciones en atención a la mera concurrencia de una determinada situación en el perceptor, sin que sea necesario establecer en tales casos la comparación de las solicitudes ni la prelación entre las mismas”. De este modo, se separa del régimen propio de la concurrencia competitiva en la que se exige una tramitación más compleja. En este caso basta con constatar el cumplimiento de los requisitos exigidos para poder conceder la subvención, siempre que exista crédito adecuado y suficiente. Como quiera que en los expedientes ya constaban tales circunstancias, entendía bien la Intervención Delegada que esa retroacción no procedía.

Pero es precisamente esa razón la que impide considerar como incumplimiento legal lo afirmado por la Intervención Delegada de que las ordenes denegatorias de las ayudas no respetaron lo establecido en el artículo 19.3 de la LSMU que dispone que “la resolución, además de contener el solicitante o relación de solicitantes a los que se concede la subvención, hará constar, en su caso, de manera expresa, la desestimación del resto de las solicitudes”. El número 2 del artículo 22, para los supuestos especiales de concurrencia, prevé que “Serán de aplicación a estos supuestos, en lo que sea compatible con su naturaleza, las normas de procedimiento establecidas en este capítulo”, de donde se puede admitir que no es necesaria tal comunicación al ser compatible con su naturaleza que no exige la comparación de las solicitudes presentadas.

5. Por último, afirma el Servicio jurídico que aceptar el criterio de la Intervención genera indefensión a los interesados. Según él *“De aceptar la interpretación del órgano gestor y de la Intervención Delegada a los interesados no tiene que notificárseles una resolución que indique la cuantía de la ayuda que tienen que recibir, para si no están conformes poder recurrir en vía administrativa. Según la interpretación de dichos órganos al interesado ya se le cerró la vía administrativa y tiene que irse a la vía contenciosa (recurriendo la Orden resolutoria del recurso de reposición), cuando desconoce el importe de la ayuda que le puede corresponder”*.

No se deduce del criterio de la Intervención, ni del órgano gestor, que no haya que notificar a los interesados una resolución que indique la cuantía de la ayuda que se les concede. Al contrario, es ese un defecto que está en la base de sus opiniones. Se trata de un vicio del que adolece la orden resolutoria, que pudo y debió explicitar tal cuantía toda vez que el órgano gestor remitió su propuesta de estimación del recurso de reposición con indicación de la cantidad a conceder a cada uno, siendo el Servicio Jurídico el que la omitió al redactar la propuesta elevada al Consejero. En cualquier caso, los beneficiarios conocían la cantidad a percibir desde el momento en que les fue concedida la ayuda por ENESA, dado que las bases reguladoras ya establecían que sería el 35% del coste del seguro no cubierto por tal entidad, con el límite de 30.000 €. Es decir, aun admitiendo el razonamiento del Servicio Jurídico, en ningún caso se estaría produciendo indefensión al tratarse de un dato conocido de antemano por los beneficiarios.

CUARTA.- Sobre el fondo del asunto.

En diversas ocasiones en las que se han examinado asuntos similares al consultado, ha destacado este Consejo Jurídico que el instruido 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, hecho subsumido, además, en el artículo 28, d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

La cuestión objeto del Dictamen se centra en contrastar la actuación que del Consejo de Gobierno se pretende, con lo requerido por el artículo 33 RCI, que disciplina la actuación a seguir cuando es necesario resolver incidentes originados por la omisión de fiscalización previa en la tramitación de expedientes que den lugar a gastos y pagos. Aunque ni mucho menos es ésta la primera ocasión que tiene el Consejo Jurídico de emitir su parecer sobre asuntos semejantes (los primeros dictámenes sobre la materia fueron del año 1998:10/98, 18/98, 20/98, 29/98, etc.), viene al caso recordar aquí que es competencia del Consejo de Gobierno resolver sobre la posibilidad de revisar el acto ilegalmente adoptado, o de que el órgano gestor reconozca la obligación ilegalmente contraída, opción ésta a la que no se opone el Interventor y, a la vista de lo actuado, tampoco este Consejo Jurídico.

Ahora bien, el acuerdo no debe referirse a la necesidad de elaborar documentos contables individuales para cada beneficiario toda vez que los remitidos, salvo el número 15282, son del tipo multitercero, constando ya en ellos la identidad y resto de datos necesarios para su abono. Ello exige la modificación de la propuesta en el sentido indicado.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Procede elevar la propuesta dictaminada, con la modificación indicada en la Consideración Cuarta, en el sentido de que, si así lo considera, el Consejo de Gobierno autorice a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca a reconocer la obligación y proponer el reconocimiento de la obligación y pago de las subvenciones propuestas, por los importes indicados a los 103 beneficiarios incluidos en los anexos de terceros de los siguientes documentos contables:

1. ADOK número 23188, con 79 perceptores, por importe de 151.420,82 €.
2. ADOK número 15281, con 23 perceptores, por importe de 43.707,76
3. ADOK número 15282, con un perceptor, por importe de 28.091,53 €.

No obstante, V.E. resolverá.