



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 286/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 de octubre de 2024, 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 12 de junio de 2024 (COMINTER 126439), sobre reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa a D. X, de ayuda a la suscripción de seguros agrarios de 2020 (exp. 2024_224), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Según resulta de los antecedentes que obran en el expediente, la Intervención Delegada en la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca recibió el 3 de abril de 2024, procedente de la Dirección General de Industria Alimentaria y Asociacionismo Agrario, una propuesta de concesión de ayuda a la suscripción de seguros agrarios de 2020, así como la aprobación, compromiso, reconocimiento de la obligación y propuesta de pago a favor del beneficiario X, por un importe de 3.853,63 euros, acompañada de la documentación correspondiente.

SEGUNDO.- El siguiente 12 de abril, la Interventora Delegada emite informe a los efectos del artículo 33 del Decreto 131/1999, de 30 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (RCI), señalando, en primer lugar, que el expediente recibido es una estimación de un recurso de reposición resuelto mediante orden de 13 de abril de 2021, interpuesto por el interesado el 2 de febrero de 2021 contra la denegación presunta de la ayuda, estimación que, afirma la Interventora, debió ser completa hasta resolver sobre la concesión de la ayuda, y no, como se hizo, resolver una mera retroacción de actuaciones devolviendo el expediente al centro gestor, el cual había informado que el interesado reunía los requisitos para ser beneficiario de la ayuda. Esa retroacción que se propone por el Servicio Jurídico y se resuelve, en opinión de la Interventora, no tiene ninguna finalidad, ya que la propuesta de estimación del recurso se hace a la vista de un informe del instructor de las ayudas, el cual indica que el control administrativo es correcto y que el expediente cumplía con todos los requisitos para el pago.

Continúa el informe advirtiendo que, de conformidad con el artículo 18.1, a) del mencionado RCI, los actos resolutorios de recursos administrativos que tengan contenido económico están sujetos a intervención previa. Al margen de otros incumplimientos normativos, la cuestión central que expone es la conclusión de que las propuestas estimatorias de recursos de contenido económico están sujetas a fiscalización previa (aunque no contengan la liquidación exacta), como así se afirma en los Dictámenes del Consejo Jurídico 178 y 196, ambos de 2023.

Recoge también la Interventora que la convocatoria de ayudas es del año 2020, y el recurso, parcialmente estimatorio de la pretensión del beneficiario, fue presentado y resuelto en 2021. Sin embargo, la propuesta para concesión y pago es de fecha 14 de marzo de 2024, esto es, tres años después, no quedando acreditado en el expediente las causas de este retraso en la tramitación del expediente.

Después de afirmar que está acreditada la obligación de pago y que existe crédito presupuestario, concluye que no se recomienda la revisión del acto por razones de economía procesal.

TERCERO.- La memoria a la que se refiere el artículo 33 del RCI, fue suscrita el 11 de junio de 2024 por la Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería y un técnico-consultor. En ella vienen a concluir en la necesidad de continuar el procedimiento regulado en tal precepto hasta su conclusión mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno. No obstante, no comparten la interpretación de la Intervención Delegada al considerar, en síntesis, que, como el recurso se resuelve estimándolo, pero retrotrayendo las actuaciones al momento de dictar una resolución expresa del expediente con la ayuda, carece de contenido económico, ya que, continúa, existía vicio de forma y no se podía resolver sobre el fondo del asunto, como preceptúa el artículo 119.2 LPAC y, además, no estaba acreditado que el interesado estuviera al corriente de sus obligaciones tributarias, ni con la Seguridad Social, ni que no tuviera pendiente ningún reintegro, ni constaba la existencia de crédito adecuado y suficiente, ni los documentos contables, etc. Otra cosa, continúa indicando la referida memoria, es que el Servicio Jurídico pudo requerir del órgano gestor dichos documentos, pero no lo hizo, y eso no implica que la resolución del recurso tuviera o tenga contenido económico. Se estima, en definitiva, que el Servicio Jurídico, *si no considera procedente resolver sobre el fondo, puede resolver anulando el acto recurrido que finalizaba dicho procedimiento y retrotraer a una fase anterior del mismo para que, posteriormente, se resuelva de nuevo.*

CUARTO.- El recurso de reposición al que se refieren las actuaciones fue interpuesto el 25 de marzo de 2021 frente a la desestimación presunta de 31 de diciembre de 2020 prevista por el artículo 7.3 de las bases de la convocatoria (Orden de 7 de julio de 2020), solicitando la revisión del expediente al objeto de la concesión de la ayuda. Tras informe del servicio instructor de ésta, de 24 de febrero de 2021, que reconoce la procedencia del reconocimiento a pesar de no haberse dictado resolución expresa, fue resuelto el 13 de abril de 2021 en el sentido de su estimación parcial, retrotrayendo las actuaciones al momento de dictar una resolución expresa del expediente con la ayuda, al considerarse que existió un vicio en la tramitación del expediente, de conformidad con el artículo 119.2 de la LPAC.

QUINTO.- El 12 de junio siguiente, por el Secretario General de la Consejería, se suscribió la propuesta que se proyecta elevar al Consejo de Gobierno para *“autorizar a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca para reconocer el derecho y proponer el reconocimiento de la obligación y el pago de la subvención propuesta, por el importe de 3.853,63 € a D. X...”*

Y en tal estado de tramitación, la consulta fue formulada por la Autoridad competente.

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 (TRLH).

SEGUNDA.- Sobre el procedimiento.

En cuanto al procedimiento a seguir en el caso del artículo 33 del RCI, constan los trámites exigidos, no apreciándose carencia que impida su continuación, al constar y contener los requisitos necesarios, tanto el informe de la Intervención, como la memoria y la propuesta al Consejo de Gobierno.

Llama la atención, como destaca la Interventora, que mientras la resolución del recurso de reposición tiene fecha de 13 de abril de 2021, la ejecución del mismo no llega a la Intervención para proceder al pago hasta el 3 de abril de 2024, sin que se aprecie causa justificativa de tan dilatada demora.

TERCERA.- Sobre las cuestiones de fondo planteadas.

I. Aunque la propuesta al Consejo de Gobierno proyectada tiene la finalidad del artículo 33 del RCI, es lo cierto que la Consejería, a través del Servicio Jurídico, autor de la Memoria por ser a él achacable la omisión de fiscalización, contiene una oposición o discrepancia con la Intervención sobre la que merece la pena detenerse al objeto de intentar aclarar los criterios y dictaminar si concurre omisión de fiscalización.

La cuestión central es si la estimación de un recurso que afecta a un acto de contenido económico tiene, a su vez, contenido económico, aunque no practique una liquidación en detalle del derecho del interesado. En principio, la respuesta ha de ser positiva, lo que conlleva el sometimiento a fiscalización previa, como resulta de la doctrina del Consejo Jurídico ya consolidada y expresada en los Dictámenes referidos por el informe de la Intervención, es decir, los números 178 y 196, ambos de 2023, así como en el 285 de ese mismo año. De ellos resulta que 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 [...]”,* salvo las excepciones 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 limitada previa, quedando sujetos siempre a fiscalización plena.

En tales Dictámenes se oponía, en cuanto al acuerdo de retroacción del procedimiento, el criterio del Servicio Jurídico, según el cual 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; por el contrario, para la Interventora da lugar a que la orden estimatoria del recurso no tenga otro contenido que ése, sin mayores efectos, y que éstos, en cuanto exigirían el empleo de los créditos presupuestarios, serían acordados posteriormente. Consideró el Consejo en tales Dictámenes que no hay razón para, pudiendo evitarlo, retrasar el dictado del acto final del procedimiento instruido para resolver el recurso; los recurrentes 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 LPAC *“La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo”*.

Desde tales criterios, y del tenor literal del artículo 18 RCI, es doctrina de este Consejo que al estar tal artículo 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”,* y al decir 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, hay que entender incluidos los actos resolutorios de recursos administrativos que tengan contenido económico, aunque la orden resolutoria no reconozca una cantidad determinada.

II. Ahora bien en los casos examinados en los Dictámenes que se citan y que sirven de contraste, los actos objeto del recurso cuya resolución no se había fiscalizado previamente eran actos expresos, mientras que el acto objeto de recurso en el asunto ahora examinado es un acto presunto desestimatorio, y ello requiere reflexionar sobre si se puede trasladar aquí tal doctrina de una manera mecánica.

Como es sabido, la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento; sin embargo, la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente. Por consiguiente, a este acto presunto desestimatorio sólo puede ahora atribuirse como contenido esa ficción legal de efectos procesales, y no un contenido material, a diferencia de la estimación por silencio, en la que no hay presunción de actuación administrativa, sino un acto administrativo perfecto, hasta el punto de que la resolución tardía sólo es válida si se produce en el mismo sentido. Por el contrario, en caso de silencio desestimatorio pende sobre la administración la obligación de resolver sin vinculación con el sentido del silencio. Esta es la concepción de la doctrina administrativista, plasmada de forma clara en lo que hoy establecen los artículos 21.1 y 24.2 y 3 de la LPAC.

Por tanto, si el acto recurrido es una mera ficción sin contenido alguno, no se puede atribuir de forma automática efectos económicos a la resolución del recurso de reposición sobre él, sino que habrá que atenerse a la instrucción practicada y a cuál deba ser la resolución de tal recurso conforme al ordenamiento (Dictamen

Por otro lado, una vez ejercida por el interesado la opción de interponer recurso administrativo frente a la desestimación presunta de su solicitud, y resuelto estimatoriamente dicho recurso, ha de entenderse fenecida la obligación legal de resolver expresamente aquella inicial solicitud, pues no parece razonable admitir la posibilidad del dictado de dos actos administrativos, uno primero, resolviendo y estimando el recurso de reposición, y otro posterior resolviendo la solicitud que quedó desestimada en virtud del mecanismo del silencio administrativo. Por consiguiente, existe un único acto administrativo, la resolución estimatoria del recurso de reposición, susceptible de ser sometido a intervención previa.

De igual modo, hay que partir de que las actuaciones objeto de análisis tienen por telón de fondo el silencio administrativo desestimatorio, es decir, la inactividad de la Administración por el incumplimiento de la obligación de resolver y notificar dentro del plazo máximo establecido, lo que supone una gran inseguridad jurídica para los intereses económicos de los ciudadanos, que lo que buscan con el inicio de procedimientos con la Administración son resoluciones que se produzcan en los plazos establecidos y sean suficientemente motivadas, y no la inacción, la actuación presunta, o la practicada sin la debida diligencia atenta a los derechos del ciudadano.

En el asunto objeto del presente Dictamen, no se trata sólo de la omisión de la fiscalización, sino que, como informa la Interventora, se ha omitido realizar la actuación administrativa resolutoria que procedía en función de la pretensión del interesado y de lo que exigía el principio de buena administración, es decir, estimar sobre el fondo del asunto, y no resolver una retroacción que no es sino prolongar los efectos del silencio desestimatorio, y más cuando consta un informe en la instrucción del recurso afirmando que el interesado reunía los requisitos para ser beneficiario de la ayuda.

Es decir, se ha omitido la diligencia que era exigible de la Administración, tanto a la hora de resolver sobre la concesión de la ayuda como, y esto es ahora lo más relevante, en la resolución del recurso posterior, y esa actuación omisiva ha hecho que la resolución del recurso carezca de efectos económicos inmediatos, aunque no parece discutible que los tiene mediatos en tanto que resuelve estimando sobre una pretensión que postulaba obtener la ayuda, es decir, el reconocimiento del derecho. Se aduce en la memoria justificativa que la resolución del recurso se ha apoyado, a la hora de retrotraer las actuaciones, en el artículo 119.2 LPAC, el cual establece que *cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido*, más dicho precepto no proporciona cobertura a tal resolución, ya que no puede reputarse como formal el incumplimiento de resolver en plazo la solicitud de ayuda denegada por silencio, ya que implica el incumplimiento de la obligación material de resolver establecida por los artículos 21 y 29 LPAC. Y abundando en lo dicho en el informe de la Interventora, es de recordar que el órgano competente para resolver el recurso debe decidir todas las cuestiones de forma y de fondo planteadas en el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados, por lo que no hacerlo supone también infracción del artículo 119.3 LPAC, al conculcar el derecho del interesado a que se tramitase debidamente el procedimiento de resolución del recurso.

Se debe recordar aquí que la jurisprudencia del TS concibe la buena administración como un *derecho del administrado, que como tal puede hacerse valer ante la Administración en defensa de sus intereses y que respecto de la falta de diligencia o inactividad administrativa se refleja no ya sólo en la interdicción de la inactividad que se deriva de la legislación nacional, arts. 9 y 103 de la CE y 3 de la Ley 39/2015, -aunque expresamente no se mencione este principio de buena administración-, sino de forma expresa y categórica en el art. 41 de la CEDH* (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 4 de noviembre de 2021, núm. de rec. 8325/2019). En particular, la buena administración requiere de las Administraciones públicas un *tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos* (Tribunal Supremo, STS de 15 de octubre de 2020, rec.1652/2019), lo cual excluye opciones como la

adoptada al resolver el recurso.

Ello no obstante, el informe de la Intervención Delegada concluye, como anteriormente indicamos, en la no conveniencia, por razones de economía procesal, de la revisión de los actos, habida cuenta de la constatación en el expediente del cumplimiento por parte del beneficiario de los requisitos para el otorgamiento y cobro de la ayuda, y ser el importe de la indemnización correspondiente inferior al gasto propuesto.

En cualquier caso, conviene recordar que la sola omisión del trámite de fiscalización previa no puede equipararse a una falta total y absoluta de procedimiento que determine la nulidad del acto, ya que la fiscalización previa, si bien es un trámite que ha de cumplimentarse en los casos en que el acto sea susceptible de producir efectos económicos, no puede ser calificado de trámite esencial que implique su equivalencia con una omisión total y absoluta del procedimiento, puesto que del artículo 156 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y del 33 del RCI, resulta que la omisión del trámite es subsanable, precisamente a través de este procedimiento (En igual sentido el Consejo de Estado en sus Dictámenes 1436 y 1437/2012).

Por tanto, no concurre causa que determine la necesidad de revisar los actos, siendo necesario, en sentido contrario, culminar el presente procedimiento con celeridad para poner fin a la desconsideración de los derechos del interesado que se ha puesto de relieve a lo largo del expediente.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Que procede elevar al Consejo de Gobierno la propuesta sometida a Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.