



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 149/2025



El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 5 de junio de 2025, 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 de la Excmo. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 12 de diciembre de 2024 (COMINTER número 233386), sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa relativa a 4 beneficiarios de la ayuda correspondiente a la submedida 19.2 LEADER del PDR 2014-2020 (exp. 2024_432), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Interventora Delegada de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca emitió informes en los meses de octubre y noviembre de 2024 sobre 4 expedientes remitidos para la fiscalización limitada previa del reconocimiento de la obligación y propuesta de pago derivados de la concesión de subvenciones a los siguientes beneficiarios de las ayudas LEADER para la realización de operaciones incluidas en la submedida 19.2 del PDR regional de proyectos no programados en las EDLP, para el periodo 2014-2020 (BORM nº 232, de 6.10.17):

- AYUNTAMIENTO DE ALHAMA 24/02/2022: 142.000 euros
- ALONSO VALIENTE GONZALEZ 30/06/2022 42.175 euros
- BODEGAS DELAMPA S.L 07/06/2022 20.781,64 euros
- AYUNTAMIENTO DE YECLA 28/04/2022 15.730 euros

En dichos informes argumenta la omisión de fiscalización, al amparo de lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto 161/1999, 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, refiriendo como infracciones normativas la no tramitación del oportuno reajuste de anualidades presupuestarias que debía acompañar al acto sustantivo de ampliación de plazos para la ejecución de las actividades subvencionadas, lo que conlleva la omisión de un trámite preceptivo, cual es la fiscalización previa de dicho reajuste de anualidades. Según la Interventora, se infringe el artículo 39.1 del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, relativo a la temporalidad de los créditos.

Como segunda infracción normativa, se cita la del artículo 64 del Reglamento de Subvenciones en relación con el 31.4 de las Bases reguladoras de las subvenciones, de los cuales resulta que las ampliaciones del plazo de inicio o ejecución concedidas son modificaciones de la concesión resueltas por una unidad administrativa, la jefa de servicio, y no por el órgano competente, tal y como se estableció en el citado artículo 31.4 de las Bases Reguladoras, según el cual, la decisión sobre la prórroga corresponde adoptarla al Director General de Fondos Agrarios y Desarrollo Rural.

Concluye la Interventora que tales incumplimientos precisarían de la revisión de oficio de actos nulos, ya que se omitió el procedimiento de reajuste de anualidades total y absolutamente, con su preceptiva fiscalización limitada previa, y se dictó la ampliación de plazo por una unidad administrativa que carece de competencias resolutorias.

SEGUNDO.- Con fecha 08/10/2024 emite informe el Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería en el que se concluye que la resolución de prórroga dictada por la Jefa de Servicio de Diversificación de la Economía Rural es un acto anulable al que puede resultar de aplicación lo dispuesto en el artículo 52.3 de la Ley 39/2015, es decir, puede ser objeto de convalidación por el órgano competente, el Director General de la Política Agraria Común, en tanto en cuanto, es superior jerárquico de la Jefa del Servicio de Diversificación de la Economía Rural, que dictó el acto viciado.

Por otra parte, también afirma que, si bien es cierto que el artículo 31.4 de las Bases reguladoras de las ayudas atribuye al Director General la competencia para resolver sobre las prórrogas, también lo es que del Manual de gestión de las ayudas, aprobado por el mismo Director General el 26 de octubre de 2022, se desprende la posible decisión del Jefe de Servicio.

TERCERO.- Constan sendos informes de la Jefe de Servicio de Diversificación de la Economía Rural, de noviembre de 2024, emitidos a los efectos del artículo 33 del RCI, en los que, después de describir el procedimiento de gestión de las subvenciones, explica las infracciones enunciadas por la Interventora. Respecto a la del artículo 64 del Real Decreto 887/2006, en lo que se refiere al reajuste de anualidades, indica que se modificaron las bases reguladoras y las correlativas convocatorias y que, dadas las fechas (07/12/2023) resultó imposible llevar a cabo tales reajustes de anualidades.

En cuanto al incumplimiento del artículo 39 del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, relativo a la temporalidad de los créditos, afirma que las órdenes de imputación de los créditos que corresponden a los expedientes se realizaron conforme a la Orden de 18 de octubre de 2023 de la Consejería de Economía, Hacienda y Empresa, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2023.

CUARTO.- De fecha 12 de diciembre de 2024 es una propuesta que se proyecta elevar al Consejo de Gobierno

para que autorice a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca a que proceda al reconocimiento de la obligación y propuesta de pago del importe de las ayudas a los beneficiarios citados.

QUINTO.- Mediante comunicación interior de 9 de mayo de 2025 se ha dado traslado a este Consejo del informe de 7 de mayo inmediato anterior, del Interventor General, emitido a solicitud de la Intervención Delegada en la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, sobre compromisos de gasto adquiridos en ejercicios anteriores. En concreto, se plantea si resulta aplicable la figura de la imputación a ejercicio corriente de los compromisos de gasto contraídos en ejercicios anteriores (2022 y 2023) “*donde la consignación de los créditos no resultaba adecuada, ya que disponerlos en el año de la concesión no respondía a los plazos de ejecución y fiscalización*”.

El informe señala que no puede desconocerse que, con arreglo al indicado artículo 39 en su párrafo 1, del TRLH, los actos de las Administraciones Públicas sometidos a derecho administrativo se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que expresamente dispongan lo contrario. Por lo que observa el informe, en el expediente, los actos de concesión fueron fiscalizados favorablemente en su momento por quien tenía la competencia para hacerlo, que en el ejercicio de su pericia técnica entendió que el crédito era adecuado en su vertiente temporal; esos actos de concesión no han sido recurridos ni han sido objeto de revisión por la propia administración, por lo que deben de desarrollar sus efectos, sin que en este momento sea procedente poner en juicio la validez de la obligación surgida, si no es por el procedimiento legalmente previsto para ello que es la vía revisora de los actos de la administración. En conclusión, finaliza el informe, tales actos deben de desarrollar sus efectos, sin que en este momento sea procedente poner en juicio la validez de la obligación surgida.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo y con amparo en el artículo 12.12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), al versar sobre una consulta relativa a unos actos a los que se achaca haber sido realizados con omisión de la fiscalización previa.

SEGUNDA.- Sobre los vicios manifestados.

I. Sobre el reajuste de anualidades y las consecuencias de su omisión.

Los procedimientos de subvención regulados por la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, exigen el cumplimiento de los requisitos sustantivos y formales en ella establecidos, y también, en paralelo, el cumplimiento de los trámites propios de la ejecución del presupuesto

que se va realizando a medida que avanza el procedimiento, trámites regulados por el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (TRLHRM), y normativa de desarrollo, formando ambas actuaciones el expediente de subvención.

El principio de legalidad financiera se consagró en el artículo 133.4 de la CE, de acuerdo con el cual «*las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes*». La aplicación de este principio se plasma en la disposición del crédito que las leyes de presupuestos autorizan con carácter anual, y exige, además, que la Administración se ajuste a las normas que establezca el procedimiento mediante el cual se pueden realizar los gastos públicos. Por tanto, la temporalidad de los créditos presupuestarios es una consecuencia del carácter anual de los presupuestos.

El artículo 39 del TRLH se refiere a la temporalidad de los créditos presupuestarios estableciendo en su párrafo 1, que “*con cargo a los créditos del estado de gastos consignados en el presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de gastos que se realicen en el año natural del ejercicio presupuestario*”, consignado en el siguiente párrafo las excepciones al mismo, entre las que está en la letra d) “*Las derivadas de compromisos de gasto debidamente adquiridos en ejercicios anteriores. En aquellos casos en que no exista crédito adecuado en el ejercicio corriente, el Consejero de Economía y Hacienda, a propuesta de la Consejería correspondiente, podrá determinar los créditos a los que habrá de imputarse el pago de estas obligaciones*”.

En estos casos, y para concordar la realidad sustantiva con la financiera, el órgano instructor debe tramitar un expediente acreditando la causa que da lugar al reajuste, al que se unirá el documento contable correspondiente, así como, en su caso, la modificación del gasto plurianual, situación que no es exactamente la contemplada en el artículo 39.2,d) TRLHRM, aunque tiendan a la misma finalidad. Al tratarse de un expediente con contenido económico, es preceptivo el ejercicio de la función interventora previa, por lo cual, antes de que el órgano competente autorice el reajuste, se ha de enviar lo tramitado al órgano de control para que verifique que está completa la justificación requerida por la normativa de subvenciones y por la financiera. Cada reajuste no deja de ser una novación de lo previamente acordado, y en el caso de los plurianuales se requiere comprobar que no se exceden los límites de los porcentajes de gastos plurianuales del artículo 37 TRLHRM.

Dicho esto, también ha destacado este Consejo Jurídico en otras ocasiones (Dictamen 286/24), que, con carácter general, la omisión de la fiscalización previa no puede equipararse a la 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, 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 de omisión de fiscalización (En igual sentido el Consejo de Estado en sus Dictámenes 1436 y 1437/2012).

Y con carácter particular, ya ha manifestado este Consejo Jurídico en otra ocasión (Dictamen 165/24) que la omisión de tal acto de reajuste de anualidades no es subsumible tampoco en las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 47 LPAC, por lo que sería constitutiva de un vicio de anulabilidad del 48 de la LPAC, es decir, cabría entender la existencia de anulabilidad por haber incurrido en simple “infracción del ordenamiento jurídico”.

Los actos anulables son convalidables, según indica el artículo 52 de la LPAC, y si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de ésta por el órgano competente.

II. Sobre la falta de competencia de la Jefe de Servicio.

El informe de Intervención subsume la falta de competencia de la Jefe de Servicio para conceder las prórrogas en el artículo 47.1, b) LPAC, que prescribe la nulidad para el caso de resoluciones adoptadas por “órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio”.

Queda claro que la redacción del precepto exige, para que concurra la causa de nulidad de pleno derecho, que la incompetencia sea material o territorial y no jerárquica o de grado, ya que ésta es susceptible de convalidación por el órgano competente que sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado, conforme al artículo 52.3 LPACAP, siendo una causa de anulabilidad conforme al artículo 48.1 de la misma.

Pero además, el precepto ha establecido un requisito adicional, pues no es suficiente la incompetencia por razón de la materia o del territorio, sino que, además, será preciso que se trate de una incompetencia “manifiesta”, quedando reservada la sanción de nulidad plena a los casos más graves, redacción que dio lugar a diversas críticas doctrinales y a dificultades de interpretación que ha ido depurando la doctrina y la jurisprudencia. Así, el Consejo de Estado considera que un acto se dicta por órgano manifiestamente incompetente cuando ese órgano invade, de manera ostensible y grave, las atribuciones que corresponden a otra Administración. La nulidad de pleno derecho por incompetencia manifiesta exige, para ser apreciada, que sea notoria y clara y que vaya acompañada de un nivel de gravedad jurídica proporcional a la gravedad de los efectos que comporta su declaración (Dictámenes 1.247/2002, de 30 de mayo y 981/2005, de 28 de julio, entre otros).

También así lo considera la jurisprudencia, muestra de lo cual es la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1^a, de 24 de febrero de 1989), al afirmar que sólo la incompetencia material o territorial puede acarrear la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo, señalando que la expresión “manifiestamente incompetente” significa evidencia y rotundidad; es decir, que de forma clara y notoria el órgano administrativo carezca de toda competencia respecto de una determinada materia (en igual sentido, la SAN, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2^a, de 23 noviembre 2006, recurso núm. 541/2003). Por ello, no es evidente la incompetencia que depende de la interpretación que se realice de un concepto jurídico indeterminado (STS, Sala de lo contencioso-Administrativo, Sección 5^a, de 19 de noviembre de 1991, recurso núm. 534/1989).

Es cierto que la competencia resolutoria en este caso corresponde a la Directora General de Política Agraria Común, mas no puede apreciarse que la incompetencia de la Jefe de Servicio encaje en el tipo legal de invalidez que se predica, ya que lo impide su inserción en la estructura de la Dirección General como jerárquicamente subordinada al titular de la misma, y estar en el mismo ámbito de competencia material y territorial.

Además, ya figura en el expediente una resolución, de fecha 17 de octubre de 2014, de la Directora General de la Política Agraria Común, por la que se convalidan las ampliaciones de plazo para ejecución de actuaciones adoptadas por la Jefa del Servicio de Diversificación de la Economía Rural.

III. También resulta procedente destacar la conclusión del informe del Interventor General, en cuanto a que los actos administrativos de subvención y sus incidencias son firmes y deben ser ejecutados al gozar de la presunción de legalidad, la cual, cabe añadir, no queda enervada por la circunstancia de que se produzcan alteraciones de índole menor en cuanto a la realidad financiera instrumental de tales actos, habiendo señalado el TS que tales incidencias presupuestarias no pueden condicionar la existencia y eficacia de derechos sustantivos adquiridos con

TERCERA.- Sobre la propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno.

El procedimiento instruido se dirige a que el Consejo de Gobierno apruebe la propuesta que se cita en el Antecedente cuarto, la cual pretende, de una parte, convalidar las actuaciones seguidas y, de otra, autorizar a la Consejería a que pueda reconocer y proponer el pago de las subvenciones.

El artículo 33 RCI disciplina la actuación a seguir cuando es necesario resolver incidentes originados por la omisión de función interventora 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 Dictámenes 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 afectado por la omisión, o, por el contrario, permitir que el órgano gestor continúe el procedimiento y reconozca la obligación contraída, opción ésta que corresponde a la vista de lo actuado y de lo razonado en este Dictamen.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Que procede elevar a Consejo de Gobierno la propuesta objeto de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.