



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 191/2025



El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 22 de julio 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 Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 22 de mayo de 2025 (COMINTER número 212697), sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa en el Contrato de préstamo participativo entre Adif-Alta Velocidad, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, Ayuntamiento de Cartagena, CARM y Cartagena Alta Velocidad, S.A. (exp. 2025_186), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El Interventor General emitió el día 21 de marzo de 2025 un informe, a los efectos del artículo 33 del Decreto 161/1999, de 30 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen el control interno ejercido por la Intervención General de la CARM (RCI), con motivo de la propuesta de pago parcial de un préstamo participativo para dotar a la Sociedad *Cartagena Alta Velocidad, S.A.*, de fondos para hacer frente a los costes de las actuaciones en ejecución y pendientes de ejecución, de los proyectos de integración ferroviaria y urbanística para llevar a cabo la integración del ferrocarril en la ciudad de Cartagena.

Se pretende, dice el informe del Interventor, el reconocimiento de la aportación correspondiente a la CARM por importe de 887.368,02 euros para el año 2024, imputado al presente ejercicio, y la aprobación y el reconocimiento por importe de 901.227,59 euros correspondiente al ejercicio 2025, si bien realmente la omisión de fiscalización se refiere a la totalidad de las obligaciones derivadas del contrato de préstamo participativo cuya fiscalización no se realizó, y no solo de las cantidades cuyo abono se pretende en este momento. Se trata de un contrato de préstamo participativo suscrito en noviembre de 2024 por la entidad pública empresarial Adif-Alta Velocidad, la entidad pública empresarial Administrador de infraestructuras Ferroviarias, el Ayuntamiento de Cartagena y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia como entidades prestamistas, y Cartagena Alta Velocidad S.A., como entidad prestataria.

Los incumplimientos normativos que pone de reflejo el informe son, primero, que se suscribe un contrato de préstamo que lleva aparejado un gasto, sin haber sido sometido a fiscalización previa con anterioridad a su suscripción, de acuerdo con lo previsto en el artículo 92 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Hacienda, aprobado por Decreto-Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre y, segundo que, como consecuencia de lo anterior, se observan otros defectos, como es la imputación al presupuesto del ejercicio 2025 de obligaciones derivadas del ejercicio anterior, aportando documento contable "AD" ref 9217, sin tener encaje en el apartado d) del artículo 39 de la Ley de Hacienda que se invoca, al no tratarse de compromisos de gasto debidamente adquiridos en el ejercicio anterior.

A pesar de ello, considera el Interventor que no sería conveniente instar la revisión de los actos por razones de economía procesal, ya que el importe de la indemnización correspondiente no es inferior al gasto propuesto y, por otra parte, *"se deduce y entiende la necesidad de cumplir con las aportaciones a que vienen obligadas las partes, y en este caso concreto, la derivada de la suscripción del contrato de préstamo para acometer las actuaciones recogidas en su objeto"*.

SEGUNDO.- Consta la memoria a que se refiere el artículo 33 RCI, suscrita el 2 de mayo de 2025 por el Director General de Movilidad y Transportes, según el cual *"personal de la mercantil Cartagena Alta Velocidad, S.A. puso el contrato de préstamo a la firma de todos los representantes de las entidades prestamistas y, por tanto, a la firma del Consejero de Fomento e Infraestructuras. Este personal, probablemente, desconoce el procedimiento administrativo que debía haber seguido el expediente en cuestión y la necesidad de someter este acto administrativo a la fiscalización preceptiva con carácter previo a su firma"*.

TERCERO.- De fecha 29 de mayo de 2025 es la propuesta que se pretende elevar al Consejo de Gobierno para que éste autorice a la Consejería de Fomento e Infraestructuras la prosecución de las actuaciones del expediente relativo al *"Contrato de Préstamo Participativo entre la Entidad Pública Empresarial Adif-alta Velocidad, la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, el Ayuntamiento De Cartagena, La Comunidad Autónoma De La Región De Murcia Y Cartagena Alta Velocidad, S.A."*, formalizado en noviembre de 2024, para poder reconocer las obligaciones y proponer el pago por importe de 1.895.984,62€ relativo a todas las aportaciones que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia debe desembolsar en el marco de este contrato, con cargo a la partida presupuestaria 14.04.00.513A.821.00, proyecto 51109, (ES56 3058 0437 2127 3100 0115), de acuerdo con las siguientes especificaciones:

- a) Anualidad presupuestaria de 2025, comprensiva de las aportaciones de 2024 y 2025, por importe de 1.788.595,61 euros.
- b) Anualidad presupuestaria de 2026, por importe de 107.389,01 euros.

CUARTO.- Consta también un informe del Servicio Jurídico de la Consejería, de 21 de mayo de 2025, en el que, una vez relatados los antecedentes, concluye en informar favorablemente la anterior propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno.

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 el reajuste de anualidades y las consecuencias de su omisión.

Las actuaciones de la Administración regional generadoras de gasto exigen 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 administrativo completo.

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*”, consignando en el siguiente párrafo las excepciones al mismo, entre las que se encuentra la contemplada en la letra d), esto es, “*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 remitir lo tramitado al órgano de control, para que verifique que está completa la justificación requerida por la normativa aplicable. 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), todo ello en el bien entendido de que tal subsanación no equivale a convalidación, sino que se trata de remover el obstáculo para que se pueda reconocer la obligación y para decidir si se inicia o no el procedimiento de revisión del acto (Dictámenes 352/2018, entre otros).

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”.

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 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 la 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 1998:10/98, 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 el informe del Interventor General y en este Dictamen.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Que puede elevarse al Consejo de Gobierno la propuesta consultada.

No obstante, V.E. resolverá.