



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 192/2025



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 Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca (por delegación de la Excmo. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 21 de mayo de 2025 (COMINTER 212047), sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa de las ayudas de aprovechamiento en regadío de aguas residuales regeneradas del PDR 2014-2022 a Comunidad de Regantes Hoya del Mollidar-El Portichuelo de Yecla (exp. 2025_188), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Interventora Delegada de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, emitió el 9 de mayo de 2025 un informe sobre la propuesta de pago del expediente de ayuda de aprovechamiento en regadío de aguas residuales regeneradas del PDR 2014-2022 a Comunidad de Regantes Hoya del Mollidar-El Portichuelo de Yecla. Se trata del reconocimiento de las obligaciones y propuesta de pago, tras imputar la parte de la inversión de 2023 al ejercicio 2024 mediante Orden de 13.2.24 de la Consejera de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, por importe de 450.000 euros, así como la imputación por la totalidad del importe concedido en 2025, sumando todo ello 600.000 euros.

En dicho informe 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 (RCI), refiriendo como infracción normativa 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.

Concluye la Interventora que tal incumplimiento precisaría de la revisión de oficio de actos anulables, ya que se omitió el procedimiento de reajuste de anualidades con su preceptiva fiscalización limitada previa.

SEGUNDO.- El día 13 de mayo de 2025 emite informe el Jefe de Servicio de Estudios y Planificación Hidrológica, en el 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 las circunstancias que lo hicieron imposible.

TERCERO.- De 20 de mayo de 2025 es la Memoria sobre omisión de fiscalización a los efectos del artículo 33 del RCI, suscrita por el Servicio Jurídico de la Consejería, en la que, en síntesis, y siguiendo la doctrina del Consejo Jurídico expresada en varios Dictámenes, considera 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, del artículo 156 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y del 33 del RCI, resulta que su omisión es subsanable, precisamente a través de este procedimiento (en igual sentido el Consejo de Estado en sus Dictámenes 1436 y 1437/2012); estima, por tanto, que la omisión de fiscalización previa supone la falta de un informe o autorización susceptible de convalidación al amparo de lo dispuesto en el artículo 52 de la LPAC, mediante autorización del Consejo de Gobierno, tal y como al efecto se prevé en el artículo 33 del RCI.

Además, estima que no procedería la revisión de oficio de actos anulables, como postula el informe de la Intervención, sino la tramitación del procedimiento contemplado en el artículo 33 del RCI

CUARTO.- De fecha 20 de mayo de 2025 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.

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.

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), todo ello en el bien entendido 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 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 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 este Dictamen.

CUARTA.- Sobre el ejercicio de las competencias.

La competencia es la medida de potestad que corresponde a cada órgano y ha de ejercerse en el contexto del deber de colaboración entre las Administraciones Públicas, lo que exige respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

Tales afirmaciones, que se recogen como preceptos en el artículo 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, y relativos a la relación interadministrativa, son analógicamente trasladables a las relaciones interorgánicas y resulta oportuna su cita por cuanto es de observar en estos expedientes que las referencias a la calificación de los actos en que se ha producido la omisión de fiscalización como nulos o anulables no resultan rigurosas ni se corresponden con un ejercicio prudente de las facultades de intervención y, por otra parte, los órganos gestores han de ser conscientes de que es su obligación extremar el rigor en la instrucción de los procedimientos, evitando que puedan surgir omisiones e irregularidades como las manifestadas en el expediente remitido, que pudieran constituir infracción de la prevista en el artículo 28.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, además de las previstas en el artículo 110 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.

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.

