



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 219/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de septiembre 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 Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 11 de julio de 2025 (COMINTER 242468), sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa a 5 beneficiarios de la ayuda correspondiente a la submedida 19.2 LEADER del PDR 2014-2020 (exp. 2025_237), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Interventora Delegada en la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca emite informe el 12 de junio de 2025, del cual se desprende una omisión de fiscalización previa en las propuestas de reconocimiento de obligación y pago, formuladas en relación con los cinco expedientes de ayudas gestionadas bajo la submedida 19.2 de Política de Desarrollo Rural 2014-2020, referidas a proyectos no programados en las Estrategias de Desarrollo Local Participativo (EDLP).

El órgano interventor afirma:

- La falta de tramitación de las prórrogas de plazos de ejecución de los proyectos que precisaban del reajuste de anualidades y que implicaron la omisión de fiscalización.

- Infracción del Principio de Legalidad Financiera consagrado en el artículo 133.4 de la CE.

- Incompetencia de la Jefa del Servicio de Diversificación de la Economía Rural, para autorizar las resoluciones de

prórroga (ampliaciones de plazo de inicio/ejecución) y otras modificaciones de la concesión.

A la vista de estos incumplimientos, la Interventora Delegada propone:

- la revisión de oficio de actos nulos porque los actos de modificación y prórroga de la concesión se dictaron por la Jefa del Servicio, esto es, una unidad administrativa que carece de competencias resolutorias.
- la revisión de oficio de actos anulables respecto al procedimiento de reajuste de anualidades no tramitado y que resultaba preceptivo, previa fiscalización limitada previa por el Interventor Delegado.

Debe destacarse que este procedimiento, como todos, genera un expediente en el que se deja constancia de los actos que lo integran, caracterizado por su complejidad. Así, la documentación confeccionada por los órganos gestores, es la siguiente:

1.- Expediente de los beneficiarios sobre las propuestas de reconocimiento de obligación y pago:

- 192-M032-168 (GAL INTEGRAL) Beneficiaria: Regina León García S.L.

- 192-NP31-177 (GAL NORDESTE) Beneficiario: Ayuntamiento de Abanilla.

- 192-0061-176 (GAL CAMPODER) Beneficiario: Asociación Protectora de Animales Rescate Amigos Peludos.

-192-0005-169 (GAL CAMPODER) Beneficiario: José García Garnés.

-192-0005-194 (GAL CAMPODER) Beneficiaria: Ana Belén Alcaraz Muñoz.

2.- Informe técnico emitido con fecha 20 de junio de 2025 por la Jefa del Servicio de Diversificación de la Economía Rural y el Subdirector General de Desarrollo Rural, en contestación a las cuestiones planteadas en el informe de la Intervención Delegada.

3.- Informe emitido por el Servicio Jurídico, de fecha 8 de octubre de 2024, relativo a la convalidación de actos anulables.

4.- Resolución de la Directora General de Política Agraria Común, de fecha 17 de octubre de 2024, en el que se

convalidan las ampliaciones de plazo para la ejecución de actuaciones adoptadas por la Jefa del Servicio de Diversificación de la Economía Rural.

5.- Resolución complementaria de la Directora General de Política Agraria Común, de fecha 17 de junio 2025, en la que se convalidan las autorizaciones para la modificación de las resoluciones de concesión adoptadas por la citada Jefa de Servicio.

SEGUNDO.- Antes de entrar en el análisis de la justificación o no de la omisión advertida, el Interventor General de la CARM, mediante Comunicación Interior, de fecha 7 de mayo de 2025, ha fijado criterio sobre cuestiones similares relacionadas con la imputación de obligaciones derivadas de subvenciones con compromisos de gasto adquiridos en ejercicios anteriores, siendo objeto de consulta por la Interventora Delegada por las diferentes infracciones denunciadas en su informe.

La consulta se fundamenta en que la Dirección General de Energía y Minas ha enviado a la Intervención diversas propuestas de reconocimiento de obligación y propuesta de pago de expedientes de subvención relativos a compromisos de gasto adquiridos en ejercicios anteriores en los que, a juicio de la interventora consultante, *“la consignación de los créditos en el momento de la concesión de las ayudas no resultó adecuada dados los plazos de ejecución y justificación, 12 meses en total, desde la citada concesión, previstos en la normativa reguladora. Por tanto, no se han acompasado los créditos al ritmo de ejecución de los expedientes, quedando estos anulados en el ejercicio en el que se comprometieron los gastos”*.

En dicha comunicación, el Interventor General afirma que, en lo esencial, se ha dado cumplimiento a lo exigido por el RCIM *“teniendo en cuenta la diferencia entre validez y eficacia de los actos y su relación con la actividad fiscalizadora en materia subvencional, y dado que los actos de las Administraciones se presumen válidos y producen efectos, dado que tales actos de concesión fueron fiscalizados favorablemente en su momento, y que esos actos de concesión no han sido recurridos ni han sido objeto de revisión por la propia administración, en consecuencia tales actos deben de desarrollar sus efectos, sin que en este momento sea procedente poner en juicio la validez de la obligación surgida”*.

TERCERO.- Con fecha 11 julio de 2025, el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca emite Memoria explicativa, en aplicación del 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 (en adelante RDCI), respecto de los incumplimientos normativos advertidos por la Intervención Delegada, aduciendo lo siguiente:

- Todos los expedientes de ayudas cuentan con una orden de concesión fiscalizada en su momento, al no poder ejecutarse los proyectos en los plazos previstos (anualidad 2023), los beneficiarios solicitaron prórrogas de ejecución, las cuales eran legalmente viables según la normativa aplicable.

- Las prórrogas fueron firmadas por la Jefa de Servicio, aunque la competencia correspondía a la Directora General de la PAC, dichos actos fueron convalidados posteriormente (resoluciones de 17/10/2024 y 17/06/2025), conforme al artículo 52 de la Ley 39/2015, de 21 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- El Servicio Gestor realizó correctamente la imputación de los créditos no ejecutados de 2023 a los ejercicios 2024 y 2025, mediante documentos contables AD. Por ello, la omisión de fiscalización previa se considera un vicio subsanable, no una nulidad, conforme al artículo 33 RDCI.

- Los informes técnicos acreditan que las prestaciones objeto de las ayudas fueron ejecutadas, lo que ha permitido emitir los documentos contables OK para reconocimiento de la obligación y pago.

- Los beneficiarios han actuado de buena fe y no deben soportar las consecuencias de las incidencias administrativas.

CUARTO.- Con fecha 17 de julio de 2025, la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca formula Propuesta de Acuerdo que elevará al Consejo de Gobierno, relativo a la omisión de fiscalización de las ayudas LEADER previstas en la submedida 19.2 del PDR 2014-2020 para proyectos no programados en las Estrategias de Desarrollo Local Participativo (EDLP).

A la vista de la Memoria y del resto de documentación, y en el ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 16.2.c) de la Ley 7/2004, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Murcia, formula Propuesta al Consejo de Gobierno, solicitando previo Dictamen del Consejo Jurídico, para que autorice el reconocimiento de la obligación y el pago de los importes indicados a los beneficiarios, al haberse producido una omisión de fiscalización previa susceptible de subsanación.

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 imputa haber sido realizados con omisión de la fiscalización previa.

SEGUNDA.- Sobre los vicios manifestados.

I. Reajuste de anualidades y fiscalización previa.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 64 del RD 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el

Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones *Una vez recaída la resolución de concesión, el beneficiario podrá solicitar la modificación de su contenido, si concurren las circunstancias previstas a tales efectos en las bases reguladoras, tal como establece el artículo 17.3 l) de la Ley, que se podrá autorizar siempre que no dañe derechos de tercero. 2. La solicitud deberá presentarse antes de que concluya el plazo para la realización de la actividad.*

En el presente expediente, la financiación de las ayudas LEADER previstas en la submedida 19.2 del Programa de Desarrollo Rural (PDR) 2014-2020, se ha regido por unas bases reguladoras que, tras sucesivas modificaciones y conforme al artículo 7.6 de la Orden de 29 de marzo de 2022, permitían el reajuste de anualidades para adaptar los créditos a las necesidades reales de ejecución, en el marco del periodo transitorio regulado por el Reglamento UE 2020/2220.

De lo anterior, hemos de señalar que, de acuerdo con el Informe de la Interventora Delegada, la irregularidad detectada se centra en la falta de fiscalización previa vinculada a los reajustes de anualidades que debían haberse tramitado tras la concesión de las prórrogas de ejecución de los proyectos subvencionados. En efecto, cuatro de los cinco beneficiarios afectados solicitaron y obtuvieron una ampliación del plazo de ejecución, lo que exigía redistribuir los créditos inicialmente previstos para 2023 hacia los ejercicios 2024 y 2025, conforme a lo previsto en el artículo 7.6 de la orden de 29 de marzo de 2022, que permite ajustar los cuadros financieros mediante los oportunos reajustes de anualidades.

No obstante, a pesar de lo previsto en la normativa, no fue posible tramitar los reajustes de anualidades en el ejercicio, debido a circunstancias sobrevenidas, como la coincidencia de convocatorias y ejecución simultánea de las ayudas del PDR 2014-2020 (2018-2023) con las del periodo transitorio 2021-2022 (2023-2025), financiadas con la misma partida presupuestaria. Ello generó un conflicto de distribución de crédito, así como la necesidad de modificar las bases y convocatorias para elevar el porcentaje de gasto para 2024 al 93,99 % del crédito inicial, de conformidad con el artículo 37.4 y 37.6 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia y la Orden de 11 de julio de 2002 de la Consejería de Economía y Hacienda sobre expedientes de modificación de créditos. Este procedimiento requería autorización expresa del Consejo de Gobierno, cuya siguiente sesión estaba prevista para el 7 de diciembre 2023, una fecha ya demasiado próxima al cierre del ejercicio para culminar toda la tramitación exigida.

Frente a este incumplimiento puesto de manifiesto, hemos de señalar, tal y como figura en la Circular nº 2/1999, de 4 de marzo, de la Intervención General de la CARM, sobre la interpretación de los 36 y 37.2.d) de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, que *el principio de anualidad presupuestaria, también llamado de especialidad temporal, hace referencia a que la autorización presupuestaria es para gastar durante un periodo de tiempo concreto, y no por tiempo indefinido. Este periodo de tiempo es lo que se denomina “ejercicio presupuestario”, que según la normativa en vigor coincide con el año natural. Como excepciones al mencionado principio surgen los artículos 36.2 y 37.2 que regulan, respectivamente, las incorporaciones de crédito y la aplicación a créditos del presupuesto vigente en el momento de expedición de las órdenes de pago de determinadas obligaciones que explícitamente se recogen en este último artículo”.*

Continúa señalando la Circular nº 2/1999 lo siguiente:

“En este sentido, la interpretación que hay que dar al artículo 37.2.d) de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia es la de considerar que se pueden imputar con cargo al ejercicio corriente obligaciones que deriven de compromisos de gasto debidamente adquiridos en ejercicios anteriores, sin hacer distinción entre si la obligación

corresponde a prestaciones realizadas en el ejercicio en el que se adquiere el compromiso de gasto o en el ejercicio en que se pretende imputar, pues donde la ley no distingue, no se debe distinguir. En última instancia, lo que se pretende garantizar con esta interpretación es asumir con los créditos del nuevo presupuesto los compromisos de ejercicios anteriores, que no pudieron serlo en su momento, antes de contraer nuevos compromisos en cada ejercicio.

A la vista de lo anterior, hemos de advertir que se garantizó la cobertura financiera de los expedientes mediante la imputación de créditos comprometidos a través de documentos contables AD, asegurando la disponibilidad presupuestaria y el cumplimiento material de las obligaciones, de modo que la falta de fiscalización previa no puede considerarse, en este caso, una omisión absoluta o insubsanable, sino una deficiencia formal subsanable conforme al artículo 33 RDCI.

La doctrina del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (Dictamen 286/2024) y la jurisprudencia (STS de 7 de febrero de 2000 y STS de 4 de octubre de 2005) respaldan que la omisión de fiscalización previa no determine la nulidad de pleno derecho, sino anulabilidad, siendo, en consecuencia, susceptible de subsanación.

Con carácter particular, ya hemos advertido (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 tal irregularidad sería constitutiva de un vicio de anulabilidad del 48 de la LPAC, en concreto simple “infracción del ordenamiento jurídico”.

II. Sobre la falta de competencia de la Jefa del Servicio y la convalidación de sus actos por la Directora General.

En el informe de la Intervención Delegada se cuestiona la validez de las resoluciones adoptadas por la Jefa del Servicio de Diversificación de la Economía Rural, relativas tanto a la concesión de prórrogas en los plazos de ejecución de las actuaciones, como a otras modificaciones de las resoluciones de concesión de ayudas, al entender que dichas resoluciones fueron dictadas por un órgano carente de competencia.

Las Bases Reguladoras de las ayudas, aprobadas por la Orden de 3 de octubre de 2017 y modificadas posteriormente, establecen expresamente en su artículo 31.4 que la competencia para resolver sobre las solicitudes de prórroga de los plazos de ejecución corresponde a la Directora General de la Política Agraria Común.

Sin embargo, el Manual de Procesos y Procedimientos de Gestión, Seguimiento y Control, aprobado el 26 de octubre 2022, contempla un modelo de resolución (documento 33B) por el que la competencia para resolver las solicitudes de prórroga se atribuye a la Jefa del Servicio de Diversificación de la Economía Rural. Este manual fue suscrito tanto por el Subdirector General de Desarrollo Rural, como por el propio Director General de la Política Agraria Común, por lo que, puede entenderse que, de forma implícita se validó internamente esta atribución de competencias.

Se aprecia, por tanto, una contradicción entre la norma reglamentaria (Bases Reguladoras), que en todo caso debe prevalecer y el Manual de Procedimientos, que carece de carácter normativo.

Para valorar si los actos dictados por la Jefa del Servicio son nulos de pleno derecho o anulables debemos acudir al artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que declara nulos los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 19-02-1992, 18-05-2001, entre otras), en un supuesto similar al que se somete a Dictamen de este Consejo Jurídico, ha señalado que *“la incompetencia debe ser manifiesta, es decir, evidente, ostensible y grave, para determinar la nulidad de pleno derecho. En este caso, el conflicto competencial requiere una interpretación jurídica entre dos documentos normativos —las Bases Reguladoras y el Manual de Procedimientos—, lo que descarta el carácter “manifiesto” de la incompetencia”*.

Como consecuencia de lo anterior, los actos dictados en este caso por la Jefa del Servicio de Diversificación de la Economía Rural no pueden considerarse nulos de pleno derecho, sino anulables y, en consecuencia, susceptibles de subsanación, al haberse dictado por órgano incompetente (Jefa de servicio) de la misma Consejería a la que pertenece el órgano competente (Director general)

En efecto, de conformidad con el artículo 52 de la Ley 39/2015, de 21 de octubre, Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *“cuando un acto administrativo anulable ha sido dictado por un órgano incompetente jerárquicamente, puede ser convalidado por el órgano superior competente”*.

En este supuesto, la Directora General de la Política Agraria Común, superior jerárquico de la Jefa del Servicio, ha procedido a subsanar expresamente las actuaciones cuestionadas. Y para que se produzca la convalidación se requiere un nuevo acto administrativo cuyo fundamento radica en el principio de *favor acti* y de *autotutela administrativa* que habrá de ser dictado por el órgano competente, y, una vez convalidado, el acto produce efectos desde la fecha de convalidación, es decir desde la fecha de las resoluciones (17/10/2024 y 17/06/2025, respectivamente).

En este sentido, debe traerse a colación la Sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de febrero de 2009 (número de recurso 157/2007) que señala a este respecto que *“El principio o doctrina de la conservación de los actos administrativos es una técnica que consiste en separar el acto viciado, de modo que no comunique los efectos del vicio a otros actos independientes de aquel”*.

III. Por otra parte, una cuestión esencial que debe subrayarse es que los beneficiarios de las ayudas actuaron de buena fe, cumpliendo con las obligaciones que les correspondían conforme a las bases reguladoras y convocatorias de las ayudas LEADER (submedida 19.2).

Al hilo de lo anteriormente indicado, en particular la propuesta de la Interventora Delegada relativa a la revisión de oficio de los actos afectados, es preciso recordar que dicha facultad está sujeta a los límites establecidos por el ordenamiento jurídico, en especial cuando se trata de actos favorables para los administrados que han generado derechos subjetivos.

El artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), dispone que: *Las facultades de revisión establecidas en este capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, la buena fe, al derecho de los particulares y la ley.*

En este procedimiento, como se ha indicado, los beneficiarios de las ayudas han actuado de buena fe, cumpliendo con sus obligaciones de ejecución y justificación en tiempo y forma, sin que deban soportar las consecuencias de eventuales irregularidades en la tramitación administrativa interna.

Por ello, la revisión de oficio propugnada no resultaría procedente, debiendo acudir al mecanismo previsto en el artículo 33 RDCI, a fin de subsanar las deficiencias detectadas sin perjudicar los derechos adquiridos de los beneficiarios.

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

Uno de los elementos a concretar en el procedimiento de omisión de fiscalización previa es el alcance y sentido que tiene la intervención del Consejo de Gobierno.

Han sido numerosos los dictámenes en los que el Consejo Jurídico de la Región de Murcia (Dictámenes 10/1998, 352/2015, y 165/2024, entre otros) ha manifestado su criterio respecto de la actuación a seguir por el Consejo de Gobierno cuando es necesario resolver incidentes originados por la omisión de fiscalización previa en la tramitación de expedientes que den lugar a gastos y pagos.

Siguiendo esa concepción, para que el Consejo de Gobierno pueda valorar adecuadamente la actuación que al interés público interesa es necesario que la información aportada al expediente, por aplicación del artículo 33 del Decreto 161/1999, sea *completa*.

La interpretación sobre cuándo se entiende completo el expediente, a estos efectos, deriva del artículo 14 RDCI, esto es, cuando se hayan reunido todos los justificantes y emitidos los informes preceptivos.

En el Dictamen 18/1998, dijo el CJRM que “2) *la propuesta de acuerdo que la Consejería pretende elevar al Consejo de Gobierno no es la derivada del artículo 32 del Real Decreto aquí aplicado. No compete al citado Consejo convalidar actuaciones ni convalidar gasto, y menos aún señalar partidas presupuestarias y citar documentos contables. Esto último corresponde a la ulterior gestión de la Consejería.*

3) *Es competencia del Consejo de Gobierno decidir cuál es la resolución que procede adoptar: bien revisar el acto, o bien reconocer la obligación y pagar, pudiendo ir acompañada tal determinación de otras accesorias, como instar la apertura de investigaciones o la práctica de informes ampliatorios.*

4) *Sera la Consejería quien, una vez obtenida la autorización del Consejo de Gobierno, adopte la resolución sustantiva final acogiendo necesariamente en ella el acuerdo del Consejo de Gobierno”.*

De conformidad con lo expuesto, la omisión de fiscalización de la anualidad de 2023 no pudo ejecutarse en su ejercicio, como consecuencia de la tardía resolución de concesión, de la necesidad de tramitar informes y la modificación del proyecto. Sin embargo, el Servicio Gestor imputó el crédito de 2023 al ejercicio de 2024 y, posteriormente, imputó la totalidad de la ayuda al ejercicio 2025 (documentos AD), y se convalidaron las resoluciones de prórroga y demás modificaciones por la Directora General, con el objeto de garantizar los intereses públicos.

Por todo lo anterior, la propuesta a elevar al Consejo de Gobierno queda circunscrita a que éste autorice el reconocimiento de la obligación y propuestas de pago correspondientes al importe de las ayudas concedidas a los beneficiarios.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

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

No obstante, V.E. resolverá.