



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 242/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 2 de octubre 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 Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 29 de julio de 2025 (COMINTER 250288), sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previo de la cuota correspondiente a la anualidad 2024, por la adhesión de la CARM a PEFC España (Asociación Española Sostenibilidad Forestal) (exp. 2025_250), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 20 de diciembre de 2024, la Intervención Delegada en la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, emite informe, al amparo 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 y la Circular 1/1998, en el que se advierte de una *omisión de fiscalización previa*, con ocasión de la adhesión de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a la Asociación Española para la Sostenibilidad Forestal (PEFC España).

En este punto interesa destacar que PEFC España, es una entidad privada sin ánimo de lucro que promueve la gestión forestal sostenible a través de sistemas de certificación forestal y de cadena de custodia de productos de origen forestal, con objetivos ambientales, económicos y sociales, vinculados a la protección de la biodiversidad, la mitigación del cambio climático y el desarrollo rural sostenible. La invitación fue cursada por la Junta Directiva de PEFC el 24 de noviembre de 2023.

Al hilo de lo anterior, y en relación con la adhesión de la Comunidad Autónoma a la Asociación, el informe de la Intervención Delegada señala que la *“resolución de 1 de mayo de 2024, aprueba la incorporación de la Administración Regional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a PEFC España, asumiendo las obligaciones derivadas de sus estatutos, entre ellas el abono de la cuota anual de socio”*. Esta decisión, comporta

un compromiso de gasto cierto a favor de un tercero y que debía haber sido objeto de control preventivo conforme al artículo 33 RCI, y al artículo 92 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.

Aparte de la *omisión de fiscalización previa*, la Intervención Delegada pone de manifiesto otros incumplimientos normativos:

- “*Que la solicitud de adhesión no fue suscrita por el titular de la Consejería, como representante legal de la misma, conforme al artículo 16 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen jurídico de la Administración Pública de la CARM, en efecto, es quien ostenta competencia para acordar la resolución, así como autorizar los gastos que se derivan de la misma, todo ello, sin perjuicio de la dación de cuenta que se ha producido al Consejo de Gobierno, que se efectuó con posterioridad a la adhesión.*”

- *No consta acreditado en el expediente, ni la fecha exacta de devengo de la cuota ni la forma de cálculo de esta, ni tampoco si procede un prorrateo al haberse producido la adhesión con el ejercicio iniciado. No obstante, consta un documento de la Presidenta de la Asociación de fecha de 24/11/2023, en el que se hace referencia a un acuerdo de la Junta Directiva de fecha 26/11/2021 sobre el cálculo de cuota para los socios.*

- *Tampoco figura certificado de existencia de crédito suficiente y adecuado emitido por el Servicio Económico de la Consejería, requisito necesario para garantizar la imputación presupuestaria correcta del gasto.*

- *Por último, cuando se observe la omisión de fiscalización al amparo de los criterios establecidos en la Circular 1/1998, se proceda a instar la convalidación del acto de adhesión, susceptible de subsanación por el Consejo de Gobierno, previo dictamen del Consejo Jurídico”.*

SEGUNDO.- Con fecha 25 de junio de 2025, la Dirección General de Patrimonio Natural y Acción Climática elabora *Memoria-Propuesta* en la que, se reconoce la omisión de fiscalización advertida por la Intervención Delegada; en la misma, se plantea *convalidar la Resolución de adhesión de la CARM a PEFC España del 1 de mayo de 2024*, elevando propuesta al Consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, para que convalide el acto con carácter retroactivo desde la fecha de su emisión.

Consecuencia de lo anterior, “*que con la convalidación realizada susceptible de subsanación se proceda a dar curso de la omisión de fiscalización de la que el acto adolece, para el pago de la cuota del año 2024, que se abonara en su integridad o en parte, a la vista de la memoria del Órgano Gestor responsable del gasto*”.

TERCERO.- El día 4 de julio de 2025, el Consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, dicta Orden de convalidación de la *Resolución de 1 de mayo de 2024*, por la que se aprueba la incorporación de la Comunidad Autónoma a PEFC España, con los siguientes pronunciamientos:

“La convalidación se realiza al amparo del artículo 52 de la LPAC, con efectos retroactivos desde la fecha de

resolución, de conformidad con lo previsto en el artículo 39.3 de la misma norma, al concurrir los requisitos exigidos (acto favorable, existencia del supuesto de hecho en la fecha de origen y ausencia de perjuicios a terceros).

Con la convalidación de la Resolución de Adhesión, corresponde ahora tramitar el procedimiento de omisión de fiscalización previa, a fin de poder subsanar el defecto detectado y proceder al pago de la cuota de 2024, bien en su totalidad o, en su caso, de forma proporcional, según lo que justifique el órgano gestor en la memoria que debe emitirse para este trámite”.

CUARTO.- Con fecha 18 de julio de 2025, se actualiza la Memoria, en la que se deja constancia de que, *“con la convalidación ya realizada, procede dar curso a la subsanación de omisión de fiscalización, a fin de posibilitar el reconocimiento de la obligación y el pago de la cuota del ejercicio 2024”.*

En cuanto al devengo de la cuota 2024, la Memoria justifica *“que debe abonarse en su integridad, por corresponder al año natural completo en el que se produce la adhesión, con independencia de que esta tenga lugar iniciado el ejercicio”.* Se detalla asimismo el método de cálculo aprobado por la Junta Directiva de PEFC, *“consistente en una cuota fija de 5.635 € más una cuota variable, lo que, aplicado a la superficie forestal certificada en la Región de Murcia, arroja un importe total de 6.139 €, coincidente con la factura emitida por PEFC España el 30 de septiembre de 2024”.*

La Memoria, incluye documento contable, que acredita la disponibilidad de crédito suficiente y adecuado para atender el gasto.

El 23 de julio, el Servicio Económico y de Contratación de la Consejería *certifica*, con datos del sistema informático SIGEP AL, que existe crédito suficiente en el capítulo IV para hacer frente al pago de la cuota de 2024, por importe de 6.139 €, en la partida indicada.

QUINTO.- El 24 de julio de 2025, el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería emite informe, *“en el que propone acordar la paralización del procedimiento de gasto hasta que el Consejo de Gobierno resuelva la omisión.*

El informe reproduce las observaciones de la Intervención Delegada, y la Orden de convalidación del 4 de julio de 2025, dando así cobertura a la validez del acto y habilitando la subsanación de la omisión de fiscalización.

El informe concluye que, *“existiendo memoria económica actualizada (18 de julio de 2025) y acreditación de crédito suficiente, se proceda a elevar la propuesta al Consejo de Gobierno para que éste le autorice el reconocimiento de la obligación y pago de la cuota 2024, previo dictamen del Consejo Jurídico”.*

SEXTO.- El 25 de julio de 2025 el Consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor eleva la *propuesta de acuerdo*, al Consejo de Gobierno para que, si procede, autorice reconocer la obligación y

tramitación de pago de la cuota correspondiente a la anualidad 2024, por la adhesión de la CARM a PEFC España (Asociación Española para la Sostenibilidad Forestal), por un importe de 6.139,00 €, previo dictamen de este Consejo Jurídico.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Como expresa el escrito de formalización de la consulta, 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, 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 (LHMU), al versar sobre una consulta relativa al reconocimiento de obligaciones realizado con omisión de la fiscalización previa.

SEGUNDA.- Sobre el procedimiento de reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización.

El presente expediente tiene naturaleza incidental al haberse advertido la omisión de la preceptiva fiscalización previa en el acto de adhesión de la CARM a la Asociación PEFC España, de 1 de mayo de 2024.

Conforme al artículo 33.3 RCI, *Si el titular de la Consejería acordara someter el expediente a la decisión del Consejo de Gobierno, lo comunicara al Consejero de Economía y Hacienda, por conducto de la Intervención General, con cinco días de antelación a la reunión del Consejo en que se reconozca del asunto. Al expediente se unirá una memoria que incluya una explicación de la omisión de la preceptiva fiscalización o intervención previa y, en su caso, las observaciones que estime convenientes respecto del informe de la intervención. Asimismo, se acompañarán los informes que sean preceptivos en cada caso, y en particular el informe del Consejo Jurídico de la Región de Murcia*”.

Según doctrina reiterada de este Consejo Jurídico (Dictamen 40/1998) *“Para que el Consejo de Gobierno pueda valorar adecuadamente la actuación que conviene al interés público, es necesario que la información aportada al expediente por aplicación del artículo 32 del RD 2188/1995 de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, sea completa”*.

Considerando lo establecido en el RCI, se pueden considerar cumplidos los tramites precisos para esta clase de

procedimiento.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

I. 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.

En efecto, los incumplimientos normativos detectados esencialmente son tres: a) omisión de fiscalización previa por el acto de adhesión a PEFC España que implica obligaciones económicas de tracto sucesivo o abono de cuotas anuales; b) Incompetencia jerárquica del órgano que dictó la resolución y, por último, c) incertidumbre sobre el devengo o importe de la cuota 2024 por insuficiencia de crédito.

En cuanto a la irregularidad derivada de la *omisión de fiscalización previa* se corresponde con la previsión del apartado dos del artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que establece lo siguiente: *el defecto de forma solo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o den lugar a la indefensión de los interesados.*

A la vista de lo anterior, hemos de advertir que existe documento contable y disponibilidad presupuestaria, 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 RCI. 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.

Sobre la incompetencia jerárquica del Órgano que dicta la resolución de adhesión *es anulable* y se convalida por la Orden del Consejero de 4 de julio de 2025, en virtud del principio de *autotutela administrativa* y del artículo 52 LPAC, que dispone *La administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan. El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto en el artículo 39.3 para la retroactividad de los actos administrativos*".

También así lo considera, por todas, la sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 22 de abril de 1992 número de recurso 1622/1988, señala *que la convalidación es un acto administrativo por cuya virtud, en lo que ahora importa, el órgano competente ratifica el contenido del acto dictado por otro órgano incompetente. Es, pues, un acto administrativo, bien sea expreso, bien sea tácito.* La Sentencia del Tribunal Supremo de fecha de 1 de abril de 2014 número de recurso 324/2013, afirma: *"La sts 27 de diciembre de 1990 de la sala de lo contencioso administrativo del tribunal supremo, el derecho administrativo, en principio se ha decidido por un antiformalismo ponderando que, sin merma ni quiebra de la legalidad, permita el desarrollo de la actuación administrativa conforme a normas y principios, hasta el punto de que el vicio de forma o del procedimiento, no se le reconoce tan*

siquiera virtud invalidante del segundo grado, anulabilidad, más que en aquellos casos excepcionales en que el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, se dicte fuera del plazo previsto, cuando este tenga un valor esencial, o se produzca una situación de indefensión, supuestos todos que acreditan que dicho vicio, carente de fuerza en sí mismo y de naturaleza estrictamente instrumental, solo, adquiere relieve propio cuando su existencia ha provocado una disminución efectiva, real y trascendente de garantías, incidiendo así en la decisión de fondo y alterando, eventualmente, su sentido en perjuicio del administrado y de la propia administración”.

Aplicando dicha doctrina al presente supuesto, el defecto advertido no reviste carácter esencial ni ha ocasionado indefensión, tratándose de un vicio subsanable mediante la convalidación por el Órgano competente. De este modo, la Orden de Convalidación proyectada asegura la validez y eficacia del acto de adhesión de 1 de mayo de 2024, dando cumplimiento al principio de conservación de los actos administrativos, evitando su ineficacia por meras irregularidades formales y garantizando la continuidad de la actuación administrativa en un ámbito de interés público como es la gestión forestal sostenible.

Por último, la propuesta de acuerdo que se formula al Consejo de Gobierno correspondiente al pago de la cuota 2024, cuyo importe asciende a 6.139 €, es correcta en cuanto el devengo afecta a la anualidad *completa*, sin que proceda su prorrateo.

Por tanto, la obligación económica debe atenderse en su *integridad*, para ello, se acredita la existencia de crédito suficiente y adecuado mediante el Certificado del Servicio Económico de la Consejería, y que se calcula conforme al método aprobado por la Junta Directiva de la entidad, reflejado en la factura emitida el 30 de septiembre de 2024.

II. Finalmente, el informe de la Intervención Delegada pone también de manifiesto que, al momento de producirse la adhesión con asunción de cuota, no consta acreditada la existencia *de crédito adecuado y suficiente* en la correspondiente aplicación presupuestaria.

Ahora bien, como se ha explicado, la deficiencia advertida ha sido posteriormente subsanada mediante la emisión de *certificado de existencia de crédito* de fecha 23 de julio de 2025, al que se acompaña el documento contable correspondiente, lo que permite continuar la tramitación en el cauce previsto para la omisión de fiscalización.

Debe añadirse que este Consejo ha señalado sobre asuntos semejantes (Dictamen 176/2005) que *La inexistencia de crédito adecuado y suficiente sí que podría constituir un motivo de nulidad, de ahí que antes de elevar al Consejo de Gobierno la propuesta de autorización objeto del presente dictamen, ha de incorporarse al expediente la documentación acreditativa de la existencia de dicho crédito, así como de su retención. Una vez subsanado este incumplimiento adicional al de omisión de fiscalización previa, sería viable la tramitación de dicha omisión de acuerdo con el procedimiento recogido en el artículo 33 RCI.*

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Procede elevar la propuesta dictaminada en el sentido de que, si así lo considera, el Consejo de Gobierno autorice a la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor a reconocer la obligación y proponer el pago de la cuota correspondiente a la anualidad 2024, por la adhesión de la CARM a PEFC España (Asociación Española para la Sostenibilidad Forestal), por valor de 6.139 €.

No obstante, V.E. resolverá.

