



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen n.º **263/2026**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de septiembre de 2026, 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 de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, (por delegación del Excmo. Sr. Consejero) mediante oficio registrado el día 29 de mayo de 2026 (COMINTER 79009), sobre Propuestas sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de la intervención previa, en reajuste de anualidades exp. 17094-22 Obras construcción lucha contra incendios forestales de Mazarrón (exp. 2026_177), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 25 de septiembre de 2025, la Intervención Delegada en la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor formuló informe de omisión de fiscalización previa, motivado por la falta de tramitación del preceptivo reajuste de anualidades del contrato de obras n.º.17094/2022, denominado “Obras de Construcción de Base contra Incendios Forestales de Mazarrón”.

En el referido informe de omisión de fiscalización, el órgano interventor cita, como primer incumplimiento normativo, la omisión en la tramitación del preceptivo reajuste de anualidades. A tal efecto, especifica que: *“La obra tenía un plazo de ejecución de 10 meses, se adjudicó el 16/10/23, se formalizó el 06/11/2023, y se hizo el acta de comprobación del replanteo en fecha 28/11/2023, estando previsto su inicio para 1/12/2023, por lo que la totalidad del crédito estaba fijada para la anualidad 2024.*

El 29/11/2023 se dictó orden de suspensión de las obras, que no se reanudaron hasta el 06/02/2024. Con fecha 28/11/24 se produjo una orden de ampliación del plazo hasta 06/02/2025, que no fue acompañada del oportuno reajuste de anualidades, ya que parte de la ejecución de las obras se realizaría en 2025, mientras que el crédito que respaldaba las obras sólo alcanzaba a la anualidad 2024.

En la anualidad 2024 había crédito previsto por importe de 236.055 euros y se tramitaron certificaciones por importe de 206.249,07 euros, quedando un remanente de crédito de 29.806,20 euros, que debió reajustarse a la anualidad 2025, todo ello, conforme a lo previsto en el art. 96 del RLCAP”.

El órgano interventor fundamenta la omisión de fiscalización en la falta de reajuste de anualidades a partir de las siguientes certificaciones emitidas por la mercantil, “Abaco Levante”, S.L.: certificación 11(1-31 de diciembre de 2024 por importe de 979,19 €), certificación 12 (1-31 de enero de 2025 por

importe de 3.464,35 €), certificación 13(1-28 de febrero de 2025 por importe de 2.131,97 €), certificación 14 (1-12 de marzo de 2025 importe 0 €) y certificación 15 (25-31 de julio de 2025 por importe de 23.230,69 €) por un importe total de 29.806,20 €.

Entre otros incumplimientos normativos, la intervención pone de manifiesto, que las citadas certificaciones se aprobaron fuera de plazo.

Por último, el informe de omisión concluye que el gasto no reajustado de 29.806,20 euros puede adecuarse a la partida presupuestaria 16.02.442D.650.00, al constatarse la existencia de crédito adecuado y suficiente. No obstante, al haberse identificado un vicio de anulabilidad en la tramitación del gasto y por razones de economía procesal, el expediente debe ser elevado al Consejo de Gobierno, previo dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Todo ello con el propósito de subsanar las omisiones detectadas y autorizar a la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor para que proceda al reconocimiento y pago de la referida obligación.

SEGUNDO.- Con fecha 20 de octubre de 2025, la Dirección General de Patrimonio Natural y Acción Climática elevó una Memoria justificativa al Servicio Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor.

La citada Memoria fue suscrita por el director de obra y el responsable del contrato (Jefe del Servicio de Planificación, Áreas Protegidas y Defensa del Medio Natural). En dicho documento se aduce que la omisión del reajuste de anualidades obedeció a un error procedimental en la tramitación, derivado de la suspensión de los trabajos y de la ampliación de plazo como consecuencia del modificado contractual.

No obstante, el informe concluye que el gasto es real, que la prestación se ha ejecutado efectivamente constando para ello certificaciones expedidas por la dirección facultativa, facturas registradas y con crédito suficiente en la partida presupuestaria 16.02.00.442D.650.00 y proyecto de gasto 50074, para atender el importe de 29.806,20 euros. En consecuencia, dado que la omisión no afecta a la validez del gasto, sino únicamente al procedimiento, conforme a la reiterada doctrina del Consejo Jurídico sobre este extremo, concurre un vicio de anulabilidad, resultando procedente la necesaria remisión del expediente al Consejo de Gobierno.

TERCERO.- El Servicio Económico y de Contratación de la referida Dirección General, con fecha 3 de noviembre de 2025, evacuó informe dirigido al Servicio Jurídico de Medio Ambiente.

En el referido informe, el Técnico del Servicio de Contratación deduce que el contrato de obras de construcción de base contra incendios forestales en Mazarrón (236.055,27 euros), adjudicado en el año 2023, con cargo al presupuesto de las anualidades 2023 y 2024, experimentó sucesivas suspensiones y dos órdenes de ampliación de plazo hasta el 15 de marzo de 2025. De manera que, las órdenes que ampliaban el plazo de ejecución a 2025 debieron instrumentar el preceptivo reajuste de anualidades, para imputar el gasto correspondiente al ejercicio 2025, pero dicho trámite no se llevó a cabo.

Por tanto, el informe concluye que se ha constatado en la Memoria que ha sido ejecutado correctamente los trabajos correspondientes a las certificaciones 11,12,13,14 (a cero) y 15, , por lo que propone elevar la Propuesta de Acuerdo al Consejo de Gobierno, para que autorice a la Consejería al reconocimiento y pago de las obligaciones derivadas de las mencionadas certificaciones.

CUARTO.- Con fecha 4 de diciembre de 2025, el Servicio Económico y de Contratación de Medio Ambiente remitió al Servicio Jurídico de Medio Ambiente el expediente completo, del cual se extraen los siguientes datos de interés:

- En el cuadro de características del pliego de las cláusulas administrativas particulares [pág. 965], se describe el objeto de contrato de obras, consistente en la construcción de una base para la lucha contra los incendios forestales en Mazarrón, con nº de expediente 17094/2022. El importe de las anualidades se encuentra financiado con el 63% FEADER y el 37% de los fondos de la CARM, con un plazo de ejecución de 10 meses.

- Consta acreditada la competencia del Órgano de contratación, que actualmente es el Consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor. La Unidad Encargada del seguimiento del contrato es la Dirección General de Medio Natural y Acción Climática.

- Previa fiscalización del gasto, el día 16 de octubre de 2023 se dictó Orden de adjudicación [pág. 1370] del referido contrato de obras a favor de la mercantil “Abaco Levante”, S.L. El contrato se formalizó el 6 de noviembre de 2023 [pág. 1389] por un importe de 236.055,27 euros, con cargo a los ejercicios presupuestarios 2023 y 2024. En dicho documento se especifica que el plazo de ejecución de las obras comenzaría a partir del día siguiente de la firma del acta de comprobación de replanteo.

- El acta de comprobación de replanteo fue aprobada el 28 de noviembre de 2023.

- El 29 de noviembre de 2023, el órgano de contratación dictó la primera Orden de suspensión [pág. 1393], fijando la fecha de inicio de las obras el 1 de diciembre de 2023. El 19 de diciembre de 2023 se dictó la segunda Orden de suspensión [pág. 1394]. El 6 de febrero de 2024, se dictó Orden de reanudación [pág. 1395].

- El 27 de septiembre de 2024 se propuso la modificación del proyecto de obras como modificación no sustancial. Como consecuencia del inicio de expediente de modificación, el 28 de noviembre de 2024, se dictó Orden de ampliación del plazo de ejecución [pág. 1404], fijándose como fecha de finalización de las obras el 6 de febrero de 2025.

- La modificación del proyecto se aprobó por Orden de 30 de enero de 2025, el acta de replanteo del modificado el 31 de enero de 2025 y la formalización del contrato modificado tuvo lugar el 21 de julio de 2025.

- El 4 de febrero de 2025 se dictó nueva Orden de ampliación del plazo de finalización de las obras al 15 de marzo de 2025).

- Por Orden 12 de marzo de 2025 se aprobó nueva suspensión y ampliación del plazo de ejecución, reseñando que, en el plazo de veinte días, a contar desde la formalización del acta de reinicio de las obras, se procediera a dar inicio de las mismas. Según consta en el expediente, el comienzo del modificado de las obras tuvo lugar el 25 de julio de 2025.

- Finalmente, consta en el expediente el acta de recepción de las obras, de fecha 31 de julio de 2025. Asimismo, figuran todas las certificaciones de obras, en total 15 facturas, por un importe total de 236.055,27 euros.

QUINTO.- El Jefe del Servicio de Planificación, Áreas Protegidas y Defensa del Medio Natural de la Dirección General de Patrimonio Natural y Acción Climática), remitió, con fecha 13 de marzo de 2026, mediante comunicación interior, al Servicio Jurídico de Medio Ambiente, un borrador de Propuesta de Acuerdo de elevación al Consejo de Gobierno.

En dicha comunicación, el Servicio de Planificación puso de manifiesto, lo siguiente: *“Dado que estos proyectos estaban financiados por la U.E. a través del fondo FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), Medida 8.3. “Prevención de daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes” del periodo FEADER 2014-2020, habiendo finalizado el programa el 31 de diciembre de 2025. Se está tramitando la creación de los nuevos proyectos en los presupuestos de la anualidad de 2026, a los que se asociará la nueva línea de financiación correspondiente al nuevo periodo PEPAC 2023-2027. Por lo que actualmente no hay disponibilidad de crédito en las correspondientes partidas”.*

Con fecha 30 de abril de 2026, el Centro Gestor comunicó al Servicio Jurídico de Medio Ambiente que el día 23 de abril de 2026 se contabilizó la transferencia de crédito de los fondos FEADER 2014-2020 al nuevo periodo PEPAC 2023-2027, cofinanciados a través de los fondos FEADER el 60% y por fondos de la la CARM el 28%, con cargo a la partida presupuestaria del ejercicio 2026 numero16.0200.442D.650.00 del proyecto de gasto 50074, por importe de 29.806,20 €; para tramitar por omisión de fiscalización de reajuste de anualidades las certificaciones (11-15) correspondiente al contrato de obras nº. 17094/22.

Con fecha 14 de mayo de 2026, el Servicio Económico y Contratación de Medio Ambiente dio traslado al Servicio Jurídico de Medio Ambiente del Certificado de existencia de crédito, por importe de 29.806,20 euros, con cargo al ejercicio 2026, partida presupuestaria 16.0200.442D.650.00, proyecto de inversión 50074 y del documento R (reserva de gasto).

SEXTO.- El Servicio Jurídico de Medio Ambiente de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, con fecha 26 de mayo de 2026 informó favorablemente la elevación de la Propuesta de Acuerdo al Consejo de Gobierno, a efectos de autorizar al titular de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor para que proceda al reconocimiento y pago de las obligaciones derivadas de las certificaciones números 11-15, correspondientes al contrato nº. 17094/22 denominado “Obras de construcción de base de lucha contra incendios forestales en Mazarrón”.

La Propuesta de Acuerdo establece lo siguiente:

“Tramitado el correspondiente procedimiento previsto 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, quedando acreditado la correcta realización de los trabajos por la empresa adjudicataria y la existencia de crédito adecuado y suficiente, procede, una vez emitido el preceptivo dictamen por el Consejo Jurídico, que la omisión de fiscalización sea resuelta por Consejo de Gobierno.

En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 16.2.c) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, elevo la presente PROPUESTA a ese Consejo de Gobierno a fin de que, si lo estima

conveniente, adopte el siguiente:

Autorizar a la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor a reconocer la obligación y tramitación del pago de las certificaciones números 11, 12, 13 y 15 correspondientes al contrato de Obras de construcción de base de lucha contra incendios forestales en Mazarrón (Exp. 17094/22), a favor de la Ábaco Levante, S.L. con N.I.F. B73951279, cuyo importe IVA incluido, asciende a la cantidad de veintinueve mil ochocientos seis euros y veinte céntimos (29.806,20 €), con cargo a la partida presupuestaria del ejercicio 2026: 16.0200.442D.650.00 del proyecto de gasto 50074 y CPV-45216100. Financiación: Fondo FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), Intervención 6881.2 "Inversiones forestales no productivas en prevención de daños forestales." del periodo PEPAC 2023-2027.

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 al amparo del 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 gastos realizados con omisión de la fiscalización previa.

SEGUNDA.- Sobre el reajuste de anualidades.

El marco jurídico que ampara el reajuste de anualidades es el artículo 96 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Este precepto establece que:

"Cuando por retraso en el comienzo de la ejecución del contrato sobre lo previsto al iniciarse el expediente de contratación, suspensiones autorizadas, prórrogas de los plazos parciales o del total, modificaciones en el proyecto o por cualesquiera otras razones de interés público debidamente justificadas se produjese desajuste entre las anualidades establecidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares integrado en el contrato y las necesidades reales en el orden económico que el normal desarrollo de los trabajos exija, el órgano de contratación procederá a reajustar las citadas anualidades siempre que lo permitan los remanentes de los créditos aplicables, y a fijar las compensaciones económicas que, en su caso, procedan.

2. Para efectuar el reajuste de las anualidades será necesaria la conformidad del contratista, salvo que razones excepcionales de interés público determinen la suficiencia del trámite de audiencia de este y el informe de la Intervención".

Ahora bien, su ejercicio está estrictamente vinculado al principio de especialidad temporal y de legalidad presupuestaria, así como al régimen de ejecución contractual de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y al 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 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, de modo que, antes de que el órgano competente autorice el reajuste, se ha de remitir el expediente al órgano de control, para que éste verifique que está completa la justificación requerida por la normativa financiera y de subvenciones. Cada reajuste no deja de ser una novación de lo previamente acordado y, en el caso de los gastos plurianuales, se requiere comprobar que no se exceden los límites de los porcentajes de gastos plurianuales a que se refiere el artículo 37 TRLHRM.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 33.3 del mencionado Decreto 131/1999, si el titular de la Consejería acordara someter el expediente a la decisión del Consejo de Gobierno, lo comunicará a la Consejería de Economía y Hacienda a través del Interventor General de la Comunidad Autónoma, con cinco días de antelación a la reunión del Consejo en que se conozca 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 se estimen convenientes respecto del informe de la Intervención.

TERCERA.- Sobre los vicios manifestados.

El primer incumplimiento advertido por la Intervención delegada deriva de la omisión en la tramitación del preceptivo reajuste de anualidades exigido por el artículo 96 RGLCAP, alterando el ritmo de ejecución de la obra por las siguientes razones: la adjudicación se efectuó el día 16 de octubre de 2023 y el acta de comprobación del replanteo fue aprobado el 28 de noviembre de 2023, previéndose un plazo de ejecución de 11 meses y un crédito asignado de 236.055,27 euros, distribuido en dos anualidades 2023 y 2024. No obstante, las sucesivas órdenes de suspensión temporal y ampliación del plazo desplazaron parte de los trabajos al ejercicio 2025. Por tanto, al finalizar el año 2024, con certificaciones de obra tramitadas por un importe de 206.249,07 euros, se debió tramitar y fiscalizar previamente el reajuste del remanente de 29.806,20 euros hacia la anualidad 2025, de conformidad con la normativa presupuestaria aplicable.

A tenor de los antecedentes expuestos, consta efectivamente que el contrato de obras de construcción de base de lucha contra incendios forestales en Mazarrón fue adjudicado a la mercantil “Abaco Levante”, S.L el 16 de octubre de 2023, fijándose el inicio de los trabajos para el 1 de diciembre de 2023. No obstante, el contrato se suspendió a la vista del informe del director de obras reseñando que; *“hasta que se produjera la dotación de infraestructuras suficientes para albergar los recursos materiales y humanos (...)”*. Por tanto, las obras se reanudaron el 6 de febrero de 2024. Sin embargo, el plazo de ejecución se alteró debido a la tramitación de un modificado contractual, cuya última orden de ampliación de plazo, fechada el 4 de febrero de 2025, postergó la finalización de las obras hasta el 15 de marzo de 2025. No obstante, mediante Orden de 12 de marzo de 2025, se acordó una nueva suspensión contractual junto con una ampliación del plazo de ejecución de veinte días computables desde la formalización del acta de reinicio; hito que, según se desprende de las actuaciones, materializó el comienzo del modificado de las obras el 25 de julio de 2025, consolidando así el desplazamiento temporal de las obligaciones y evidenciando la falta de correlación cronológica con las anualidades presupuestarias inicialmente aprobadas.

A la vista de los distintos pronunciamientos emitidos por el Centro Gestor y el Servicio Jurídico de Medio Ambiente, resulta evidente la omisión de este preceptivo trámite formal. Al respecto, debe ponerse de manifiesto que la Unidad de Seguimiento del Contrato dispuso de un lapso temporal suficiente para articular los oportunos expedientes de reajuste de anualidades, máxime cuando fue el propio órgano que propuso las sucesivas suspensiones y ampliaciones de plazo.

A este respecto, el artículo 96 RGCAP es taxativo al establecer la obligación de reajustar las anualidades cuando el calendario de ejecución no guarda la necesaria correlación con las previsiones presupuestarias. esto es, la norma impone un mandato imperativo de adecuación que vincula la validez del gasto a la previa regularización administrativa del contrato.

En síntesis, el reajuste de anualidades constituye un mecanismo de flexibilización jurídica orientado a garantizar la necesaria correlación entre la ejecución material de la prestación y la disponibilidad presupuestaria, salvaguardando así el equilibrio económico-financiero y la continuidad del servicio público.

Ahora bien, como ya hemos advertido, entre otros, en los Dictámenes núms. 165/24, 119/2026, la omisión del reajuste de anualidades es una mera infracción del ordenamiento jurídico y no una causa de nulidad de pleno derecho, porque no concurre la ausencia total de procedimiento, el contrato existe, es válido la obra se ha ejecutado y el gasto es real.

CUARTA.- Sobre la propuesta de Acuerdo al Consejo de Gobierno.

Han sido numerosos los Dictámenes en los que este Consejo Jurídico (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.

Y con carácter particular, ya ha manifestado este Consejo en otra ocasión (Dictamen 286/24) que la omisión de tal acto de reajuste de anualidades no es subsumible 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 haberse incurrido en simple “infracción del ordenamiento jurídico”.

La Dirección General de Medio Ambiente y Acción Climática ha puesto de manifiesto que las obras estaban originalmente financiadas por la Unión Europea a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), en el marco de la medida 8.3 “Prevención de daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes” del período 2014-2020, partida que finalizó de forma improrrogable el 31 de diciembre de 2025. Ante dicha circunstancia, con fecha 23 de abril de 2026 quedó válidamente contabilizada la Transferencia de Crédito, bajo el expediente MC 320/2026, perteneciente al programa PEPAC 2023-2027, dotando de la cobertura financiera necesaria a la partida presupuestaria para el ejercicio 2026: 16.0200.442D.650.00 (Proyecto de Gasto 50074).

En cumplimiento de lo anterior, consta debidamente incorporado al expediente el Certificado de existencia de crédito y el correspondiente Documento R de Reserva de Crédito, garantizándose de forma plena la disponibilidad y el carácter finalista de los fondos presupuestados para el ejercicio 2026. Por consiguiente, la concurrencia de los citados documentos económicos permite constatar que la

transferencia del crédito es correcta y que se ha tramitado dentro de la misma sección presupuestaria.

En suma, queda plenamente acreditada la regularidad presupuestaria de la operación, sirviendo de soporte necesario para que el Consejo de Gobierno autorice la tramitación por omisión de fiscalización de reajuste de anualidades de las certificaciones (11-15) del contrato de obra de la base contra incendios de Mazarrón.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Que procede elevar al Consejo de Gobierno la propuesta objeto de este Dictamen, para que autorice a la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor el reconocimiento y pago de la obligación del contrato de obras nº.17094-22 denominado “Obras de construcción de base de lucha contra incendios forestales en Mazarrón” por el importe total de 29.806,20 euros.

No obstante, V.E. resolverá.