

LA EXISTENCIA DE DESCUBIERTOS EN EL MOMENTO DEL PAGO DE SUBVENCIONES PÚBLICAS.

Guillermo Tato González

Letrado de la Xunta de Galicia.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II.- LA EXISTENCIA DE DESCUBIERTOS COMO CAUSA DE REINTEGRO. III.- LA POSIBILIDAD DE COMPENSACIÓN DE DEUDAS. IV.- TRATAMIENTO DE LOS POSIBLES EMBARGOS.

RESUMEN: La ausencia de deudas tributarias, con la Seguridad Social y con la administración autonómica es un requisito presente en la normativa de subvenciones públicas y que se exige en dos momentos diferenciados. En el presente trabajo analizamos la incidencia de eventuales descubiertos en la fase de pago de la subvención, centrándonos en aquellos supuestos en los que la actividad que justifica el otorgamiento de la ayuda ha sido plenamente realizada.

PALABRAS CLAVE: Subvenciones, deudas, pago, justificación, embargo

I.- INTRODUCCIÓN

La crisis económica ha provocado que la existencia de empresas que no atienden sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social sea cada vez más habitual. Estos incumplimientos tienen incidencia directa sobre dos de los principales campos de actuación administrativa: la contratación y las subvenciones públicas. En ambos casos, aquellas deudas conllevan sendas prohibiciones legales para adquirir la condición de contratista o de beneficiario, respectivamente.

El texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo, 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP en lo sucesivo), dispone en su artículo 60.1.d) que no podrán contratar con las entidades que integran el sector público aquellas personas que, entre otros motivos, no se hallen al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de la Seguridad Social. Esta prohibición para contratar se apreciará directamente por los órganos de contratación, subsistiendo mientras concurren las circunstancias que en cada caso las determinan (artículo 61.1 del TRLCSP).

Paralelamente, el artículo 13.2.e) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LGS en adelante), recoge que no podrán obtener la condición de beneficiarios las personas o entidades que no se encuentren al *"corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en la forma que se determine reglamentariamente"*. Dicha prohibición, dispone el artículo 13.4 de la LGS, se apreciará de forma automática y subsistirá mientras concorra la circunstancia que la determine. Previsiones semejantes encontramos en la normativa autonómica de subvenciones.

El campo de aplicación de las prohibiciones analizadas serán los procedimientos de selección de los futuros contratistas y beneficiarios de ayudas públicas. Así, una de las cargas básicas de los interesados que participen en dichos procesos será acreditar que no están incurso en la prohibición legal. Sin esa acreditación, la relación contractual o subvencional no llegará a nacer. Por tanto, constatado el incumplimiento de este requisito, la solución en ambos casos será la misma: la exclusión del interesado afectado del procedimiento.

Distinto escenario es que la existencia de descubiertos sea sobrevenida, constatándose durante la ejecución del contrato o en el momento de proceder al pago de la subvención. Respecto al primer caso, la posición de doctrina y jurisprudencia es uniforme. El TRLCSP *"no contiene ninguna previsión en relación con la circunstancia que un contrato válidamente adjudicado resultara posteriormente afectado por una causa que, en*

caso de haber concurrido antes de su adjudicación, habría impedido la adjudicación o que, si se hubiera adjudicado, sería nulo" (artículo 60 en relación con el artículo 32 del TRLCSP). Sobre esta base se concluye que "cuando la causa de prohibición de contratar se produce una vez perfeccionado el contrato, no invalida la adjudicación ni la formalización, ni tiene ningún efecto en el contrato, salvo que el pliego de cláusulas administrativas particulares disponga expresamente otra cosa"¹.

Sin embargo, en materia de subvenciones públicas, la solución no puede ser la misma. Tanto el artículo 34.5 de la LGS como el artículo 31.7 de la LSG prevén que no se realice el pago de la subvención *"si el beneficiario no está al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social"*. Las consecuencias de esta previsión legal son especialmente problemáticas en aquellos casos en que el beneficiario ha realizado y justificado plenamente la actividad subvencionada, siendo únicamente la existencia de estas deudas las que impide el pago. Como continuamente nos recuerda la jurisprudencia *"la subvención comporta una atribución dineraria al beneficiario a cambio de adecuar su actuación a los fines perseguidos con la indicada medida de fomento y que sirven de base para su otorgamiento. La subvención no responde a una causa donandi, sino a la finalidad de intervenir la Administración, a través de unos condicionamientos o de un modus, libremente aceptado por el beneficiario en la actuación de éste"* (Sentencia de 19 de diciembre de 2014 del Tribunal Supremo, recurso 5841/2011). Es por ello que, habiéndose realizado la actividad y cumplidos los fines perseguidos con la actividad de fomento, la imposibilidad de proceder al pago de la subvención por la falta de

¹Informe 14/2012, de 30 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente), sobre las consecuencias de la prohibición de contratar sobrevenida con posterioridad a la perfección de un contrato. En idéntico sentido, Informe 18/2011, de 6 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre consecuencias de que el licitador que ha presentado la oferta económicamente más ventajosa no cumplimente adecuadamente, y en plazo el requerimiento al que se refiere el artículo 135.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público y actuaciones que debe seguir el órgano de contratación, si el licitador propuesto como adjudicatario incurre en una prohibición de contratar sobrevenida.

regularización de las deudas del beneficiario puede, de entrada, parecer desproporcionado.

La obligación de estar al corriente de deudas en la normativa de subvenciones públicas

La LGS exige en diferentes momentos de la relación subvencional que el interesado se encuentre al corriente de sus deberes tributarios o frente a la Seguridad Social. El citado artículo 13.2.e) de la LGS recoge que no podrán obtener la condición de beneficiarios las personas o entidades que no se encuentren al "*corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en la forma que se determine reglamentariamente*". En consonancia con lo anterior, el artículo 14.1.e) de la LGS introduce como obligación propia de los beneficiarios:

Acreditar con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de concesión que se halla al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, en la forma que se determine reglamentariamente, y sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional decimoctava de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Este requisito lo volvemos a encontrar en el capítulo V del título I de la LGS, dedicado al procedimiento de gestión presupuestaria. Así, el artículo 34.5² dispone:

No podrá realizarse el pago de la subvención en tanto el beneficiario no se halle al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social o sea deudor por resolución de origen de reintegro.

El régimen jurídico expuesto es muy semejante en la normativa autonómica, en la que nos centraremos a partir de este punto. La Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia (LSG en adelante), en su artículo 10.2.e), precisa que no podrán adquirir la condición de beneficiarios las personas o entidades que no se encuentren "*al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social*

²Esta norma no tiene carácter básico, de conformidad con la disposición final primera de la LGS.

o tener pendiente de pago alguna otra deuda con la Administración pública de la Comunidad Autónoma en los términos que reglamentariamente se determinen". El beneficiario, prescribe el artículo 11.2.e) de la LSG, está obligado a:

Acreditar con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de concesión que se encuentra al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social y que no tiene pendiente de pago alguna otra deuda con la Administración pública de la Comunidad Autónoma, en la forma que se determine reglamentariamente, y sin perjuicio del establecido en la disposición adicional decimoctava de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Y, para finalizar, el artículo 31.7 LSG, bajo la rúbrica de "*Procedimiento de aprobación del gasto y pago*", recoge lo siguiente:

No podrá realizarse el pago de la subvención en tanto el beneficiario no se encuentre al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social y no tenga pendiente de pago ninguna otra deuda con la Administración pública de la Comunidad Autónoma o sea deudor por resolución de origen de reintegro.

Como puede observarse con facilidad, la norma autonómica va un poco más allá que la normativa estatal y exige la inexistencia de cualquier tipo de deudas con la Administración autonómica.

La normativa de subvenciones transcrita se refiere a la necesidad de estar al corriente de deudas en dos momentos diferentes del procedimiento. Inmediatamente antes de dictarse la propuesta de resolución de concesión, el solicitante de la subvención deberá acreditar este extremo. Una vez hecho y dictada la resolución de concesión, el interesado adquiere la condición de beneficiario. Dicha condición implica una serie de deberes, siendo los principales la realización de la actividad que fundamenta la concesión y la posterior justificación ante el órgano concedente [artículo 11.a) y b) de la LSG]. La falta de realización de actividad o la falta de justificación no implican la pérdida de la condición de beneficiario, sino la pérdida del derecho al cobro o, en el caso de haber percibido ya alguna cantidad como anticipo o pago a cuenta, el deber de reintegro.

En el momento de proceder al pago de la subvención, el beneficiario deberá seguir al corriente en el pago de sus deudas tributarias, de Seguridad Social y ante la Administración autonómica. La doctrina insiste en que, aunque el requisito sea el mismo, su finalidad es distinta en uno y otro momento. En relación con los preceptos equivalentes de la normativa básica estatal, Del Barco Fernández-Molina precisa:

El fundamento del artículo 13 reposa en razones de justicia tributaria: ningún ciudadano puede pretender beneficiarse de las prestaciones proporcionadas con cargo a fondos públicos si no contribuye previamente a su financiación, de acuerdo con su capacidad económica.

El fundamento del artículo 34.3 es diferente y responde a razones de tesorería: la Administración no debe abonar unas cantidades a un acreedor en concepto de subvención en tanto que éste no haya cumplido sus obligaciones previas (Del Barco Fernández-Molina, y otros, 2004, pág. 292).

Este razonamiento se ve reforzado si atendemos a la ubicación de los artículos en cuestión. La inexistencia de deudas en el momento del pago se regula en los preceptos dedicados a la gestión presupuestaria del gasto subvencional, fuera del marco relativo a las obligaciones y compromisos del beneficiario.

Como pone de manifiesto Pascual García *"el tesoro público sólo puede pagar obligaciones que hayan sido previamente reconocidas como vencidas, líquidas y exigibles, mediante un acto administrativo formal: el acto de reconocimiento de la obligación"*. De conformidad con el artículo 73 del texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado mediante el Decreto legislativo 1/1999, el reconocimiento de la obligación es una fase del presupuesto de gastos, definiéndose como *"la operación de contraer en cuentas los créditos exigibles contra la Comunidad de Galicia que deban acreditarse como contraprestación económica derivada de los acuerdos, de los conciertos o de las normas resolutorias que determinen la disposición de un crédito, una vez realizada y justificada adecuadamente la correspondiente prestación y efectuada la pertinente liquidación"*. En materia de subvenciones, insiste Pascual García, el reconocimiento de la obligación requiere el cumplimiento de dos requisitos:

- Justificación por el beneficiario de la realización de la actividad que fundamentó el otorgamiento de la subvención, en los términos establecidos en la normativa

reguladora de la subvención.

- Que el beneficiario se encuentre al corriente de deudas.

Faltando alguna de estas condiciones, la Administración no podría reconocer la obligación y, por tanto, el beneficiario no tendría un crédito vencido, líquido y exigible ante el órgano concedente de la subvención.

Expuesto lo anterior, se plantea el problema de cómo conceptuar la condición legal de inexistencia de descubiertos en el momento del pago: una obligación para el beneficiario, cuyo incumplimiento determina la pérdida de derecho al cobro, o una simple condición, que afecta a la exigibilidad, pero no a la existencia del derecho a percibir la subvención.

LA DEFINICIÓN REGLAMENTARIA DEL REQUISITO

Los artículos 10.2.e) y 11.2.e) de la LSG, a la hora de definir el requisito de estar *"al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social o tener pendiente de pago alguna otra deuda con la Administración pública de la Comunidad"*, remiten a un posterior desarrollo reglamentario. Esa remisión, a día de hoy, se completa con el artículo 8 del Reglamento de la Ley de subvenciones de Galicia, aprobado mediante Decreto 11/2009, de 8 de enero (RSG en adelante). Transcribimos, a continuación, su contenido:

A efectos de lo previsto en el artículo 10.2º e) de la Ley de subvenciones de Galicia, se considerará que los beneficiarios o las entidades colaboradoras están al día en las obligaciones con la Administración del Estado, la Seguridad Social y la Administración pública de la comunidad autónoma cuando se verifique la concurrencia de las circunstancias previstas al efecto por la normativa tributaria y la normativa básica en materia de subvenciones y, en todo caso, las siguientes:

a) No mantener con la Administración pública de la comunidad autónoma deudas o sanciones tributarias en período ejecutivo, salvo que se trate de deudas o sanciones tributarias que estén aplazadas, fraccionadas o cuya ejecución estuviera suspendida.

b) No mantener ningún tipo de deuda con la Administración pública de la comunidad autónoma de Galicia en vía ejecutiva, salvo que estuvieran en situación de aplazamiento, fraccionamiento o suspensión.

c) No tener pendientes de ingreso cantidades en concepto de responsabilidades civiles derivadas de delito contra la Hacienda pública declaradas por sentencia firme.

El artículo 10.1 del RSG desarrolla el procedimiento de acreditación de este extremo. Así, su apartado primero, dispone:

El cumplimiento de las obligaciones tributarias, con la Seguridad Social y de no tener pendiente de pago deudas con la Administración pública de la comunidad autónoma se acreditará mediante la presentación por el solicitante ante el órgano concedente de la subvención de las certificaciones que se regulan en este artículo.

A pesar de que el artículo 31 de la LSG no remite a una posterior definición reglamentaria, consideramos que la circunstancias recogidas en el art. 8 del RSG son de aplicación para apreciar la concurrencia del requisito y proceder al reconocimiento de la obligación de pago. En primer lugar, porque las expresiones contenidas en los artículos 10.2.e), 11.2.e) y 31.7 de la LSG son sustancialmente coincidentes. En segundo lugar, porque el medio de acreditación documental de la inexistencia de deudas pendientes de pago será el mismo que el empleado en el momento de dictar la correspondiente resolución de concesión: la certificación contemplada en el artículo 10 del RSG. Ello resulta del artículo 60.4 del RSG, que dispone lo siguiente:

El pago se realizará previa verificación del órgano concedente del cumplimiento de la obligación de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social y de no tener pendiente de pago alguna otra deuda con la Administración pública de la comunidad autónoma en los términos previstos en los artículos 10º y 11º de este reglamento.

Este mismo esquema se reproduce en la normativa estatal, pero de una forma más clara. Así, el Reglamento de la Ley general de subvenciones, aprobado mediante Real decreto 887/2006, de 21 de julio, dispone en su artículo 88.4 que "*a los efectos previstos en el artículo 34.5 de la Ley general de subvenciones, la valoración del cumplimiento por el beneficiario de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social y de que no es deudor por resolución de origen de reintegro, así como su forma de acreditación, se efectuará en los mismos términos previstos en la Sección 3.ª del capítulo III del título*

preliminar de este reglamento sobre requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaborador". Este precepto, a pesar de no tener carácter básico, de acuerdo con la disposición final primera de la LGS, es un argumento que refuerza lo expuesto anteriormente.

El juego de las anteriores remisiones legales y reglamentarias implica que tanto la definición del requisito legal como la forma de su acreditación serán idénticas en las fases de instrucción y de reconocimiento de la obligación. Se concluye, por tanto, que el beneficiario se encontrará al corriente de deudas, a los efectos de proceder al pago de la subvención, cuando no mantenga ningún tipo de deuda en vía ejecutiva o bien, estando ya en la vía ejecutiva, cuando la deuda se encuentre en situación de aplazamiento, fraccionamiento o suspensión.

II.- LA EXISTENCIA DE DESCUBIERTOS COMO CAUSA DE REINTEGRO

De conformidad con el artículo 61 del RSG, *“se producirá la pérdida del derecho al cobro total o parcial de la subvención en el supuesto de falta de justificación o de concurrencia de alguna de las causas previstas en el artículo 33 de la Ley de subvenciones de Galicia”*. El procedimiento para declarar la pérdida del derecho de cobro, preceptúa el reglamento, será el establecido en el artículo 38 de la LSG, esto es, el procedimiento de reintegro. Las causas de pérdida del derecho al cobro, total o parcial, de la subvención y/o de reintegro están enumeradas en el artículo 33 de la LSG. Las reproducimos a continuación:

a) Obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido.

b) Incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad o del proyecto o no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención.

c) Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente, en los términos establecidos en el artículo 28 de la presente ley y, en su caso, en las normas reguladoras de la subvención.

d) Incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 3 del artículo 15 de la presente ley.

e) Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero previstas en los artículos 11 y 12 de la presente ley, así como el incumplimiento de las obligaciones contables, registrales o de conservación de documentos cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualquier administración o entes públicos o privados, estatales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

f) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por éstos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, siempre que afecten o se refieran al modo en que se consiguen los objetivos, se realiza la actividad, se ejecuta el proyecto o se adopta el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención.

g) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por éstos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, distintos de los anteriores, cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualquier Administración o entes públicos o privados, estatales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

h) Adopción, en virtud de lo establecido en los artículos 87 a 89 del Tratado de la Unión Europea, de una decisión de la cual se derive una necesidad de reintegro.

i) En los demás supuestos contemplados en la normativa reguladora de la subvención.

La existencia de deudas tributarias, de Seguridad Social o con la Administración autonómica no se recoge expresamente en la anterior enumeración. Podría considerarse

que la acreditación de este extremo está implícito en la propia obligación de justificación que incumbe al beneficiario¹. Ahora bien, el artículo 31.5 de la LSG dispone que:

El pago de la subvención se realizará previa justificación, por el beneficiario, de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para lo cual se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención.

Se producirá la pérdida del derecho al cobro total o parcial de la subvención en el supuesto de falta de justificación o de concurrencia de alguna de las causas previstas en el artículo 33 de la presente ley.

Parece, en consecuencia, que el deber de justificación se vincula a la realización de la actividad objeto de subvención y, no tanto, al cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social. Esta interpretación literal es la seguida, entre otras, por la Sentencia 178/2015, de 30 de abril, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Lleida (procedimiento ordinario 586/2012):

Uno de los fundamentos de la revocación de la subvención del Decreto número 3236, parte de que la entidad beneficiaria no se encontraba al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social.

Pero en primer lugar hay que observar que este motivo aducido no forma parte de las causas de reintegro de la subvención prevista en el artículo 37 de la LGS. El hecho de no estar al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, está previsto como una causa impositiva que se proyecta sobre el pago de la subvención, pero no se convierte en una causa de reintegro. Así, no procede la tramitación de un procedimiento de reintegro si no concurren las causas específicas previstas en el artículo 37 de la LGS [...].

En primer lugar, que la falta de pago de las obligaciones tributarias no justifica la revocación de la subvención al no ser una de las causas enumeradas en el artículo 37 de la LGS [...].

¹De acuerdo con el artículo 11.b) de la LSG, es obligación del beneficiario "justificar ante el órgano concedente o la entidad colaboradora, en su caso, el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención".

Por otra parte, se debe valorar que todos los deponentes en el acto de prueba reconocieron la existencia de una deuda impagada frente la AEAT y la TGSS. Corolario de lo anterior, no se puede entender acreditado que la Unión Deportiva Lleida esté al corriente de sus obligaciones tributarias y sociales o en algunos de los casos previstos en los artículos 18 y 19 del RGS. Por este motivo, aunque corresponde la anulación de los decretos impugnados por las razones que se explicitan en los fundamentos precedentes, no resulta procedente condenar la Diputación de Lleida y el Patronato de Turismo en el pago de la cantidad reclamada.

Sin embargo, estas consideraciones llevan a una situación extraña, pues no procedería la declaración de la pérdida al derecho al cobro, pero tampoco el pago. Hemos de reconocer que el ejemplo analizado constituye una excepción. Desde el punto de vista jurisprudencial, podemos observar una cierta tendencia a considerar que constituye un deber esencial del beneficiario de la subvención mantenerse al corriente tanto en el momento de concesión de la subvención como, posteriormente, en el momento de proceder al pago. Por tanto, el incumplimiento de este deber abriría la vía de declarar la pérdida del derecho al cobro. Tal es el caso, por ejemplo, de la Sentencia número 291/2012, de 22 de febrero (Recurso número 388/2010), del Tribunal Superior de Justicia de Galicia donde se afirma expresamente que *"no es suficiente que estas obligaciones estén cumplidas en el momento de la solicitud, sino que la situación de cumplimiento debe mantenerse durante la tramitación de procedimiento, de suerte que si el posible beneficiario incurre en un incumplimiento de sus obligaciones, tal incumplimiento lleva aparejada la denegación de la ayuda, y en su caso, su revocación"* ². Más recientemente, la sentencia 324/2016, de 29 abril (Recurso 84/2016), del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, concluyo que: *"... la obligación de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social se trata de una condición o requisito que debe de cumplirse en el momento de la concesión de la subvención, sino que debe de mantenerse al momento del cobro de la misma, pues así*

²En el mismo sentido tenemos la Sentencia 564/2011, de 25 de mayo (Recurso número 886/2008), del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Conclusión parecida también alcanza el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que llega a manifestar que, con independencia de si es un requisito razonable o lógico, es una condición exigida por la ley y, en consecuencia, debe ser respetada (sentencia 836/2012, de 26 de septiembre, Recurso número 796/2009).

resulta del contenido de los artículos 13.2 e), 14.1 e) y 34.5 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones". Ahora bien, lo que no resuelven siempre las sentencias citadas es en qué concreta causa del artículo 33 de la LSG debe ampararse el órgano concedente.

Cada vez son más habituales las bases reguladoras que definen expresamente como causa de pérdida de derecho al cobro la existencia de deudas en el momento del proceder al pago de la subvención. La solución estaría clara en estos supuestos. En los casos en que las bases guarden silencio y en base a la doctrina jurisprudencial expuesta, tendría sentido considerar que la obligación de justificación del beneficiario alcanza a la acreditación de inexistencia de descubiertos.

Ahora bien, visto el consenso en redirigir la situación examinada a los supuestos de pérdida del derecho al cobro, queda pendiente determinar cuál debe ser el proceder del órgano concedente de la subvención cuando constate el incumplimiento del requisito legal: ¿cabe declarar sin más la pérdida del derecho al cobro?

Para Sesma Sánchez, la acreditación de este requisito no es una falta subsanable. "*Podrá serlo -afirma la autora- la presentación fuera de plazo del certificado de acreditación de estar al corriente de estas obligaciones pero no el incumplimiento en sí mismo, de modo que, a la fecha del reconocimiento de la obligación si el beneficiario no está al corriente de estas obligaciones no será posible reconocer dicha obligación ni, por tanto, pagar la subvención aunque, con posterioridad- por ejemplo, en la fase de control- se alegue el cumplimiento de este requisito a tal fecha posterior*". Por tanto, constatada la existencia de deudas, procedería tramitar la pérdida del derecho al cobro a través del procedimiento de reintegro, en base al artículo 61 del RSG, ya citado.

Sin embargo, podemos encontrar pronunciamientos judiciales que consideran que estamos ante un requisito subsanable. Es destacable la posición de la Audiencia Nacional que, en su Sentencia de 15 de abril de 2015 (Recurso 109/2014), insiste en que debe concederse necesariamente un plazo para que el beneficiario pueda regularizar su situación³. De asumir esta postura, su tratamiento podría reconducirse a los supuestos de ampliación del plazo de justificación, previsto en el artículo 45.3 del RSG) o, si ello no es posible por haber ya finalizado el plazo original, a la figura de subsanación de la justificación,

³En términos similares tenemos la sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de mayo de 2008 (Recurso 168/2007).

contemplada en el artículo 46 del RSG.

III.- LA POSIBILIDAD DE COMPENSACIÓN DE DEUDAS

Cabe pensar que la imposibilidad de pago de la subvención obedezca a deudas que el beneficiario mantiene, por otros motivos, con el propio órgano concedente. En tal supuesto se plantea la admisibilidad de la compensación de deudas como mecanismo para solventar la situación. La única referencia en la normativa autonómica la encontramos en el artículo 40 de la LSG, en el marco del procedimiento de reintegro, que dispone:

En los supuestos y con los requisitos que se establezcan reglamentariamente, podrán extinguirse total o parcialmente por compensación las deudas de naturaleza pública a favor de la hacienda de la Comunidad Autónoma que se encuentren en fase de gestión recaudatoria, tanto voluntaria como ejecutiva, con los créditos reconocidos por la misma en favor del deudor.

Con carácter general, el artículo 55 del Reglamento general de recaudación (RGR en lo sucesivo), aprobado mediante el Real decreto 939/2005, de 29 de julio, dispone que "*las deudas de naturaleza pública a favor de la Hacienda pública, tanto en período voluntario como en ejecutivo, podrán extinguirse total o parcialmente por compensación con los créditos reconocidos por aquella a favor del deudor en virtud de un acto administrativo*". Asimismo, en relación con la compensación de oficio (artículo 57 para entidades públicas y artículo 58 para otros acreedores), el RGR insiste en la necesidad de "*deudas vencidas, líquidas y exigibles*", "*créditos de naturaleza tributaria reconocidos*" y de "*crédito reconocido*".

Partiendo del tenor literal de los artículos citados se suscitan dudas sobre la admisibilidad de la compensación. Su presupuesto base es la existencia de un crédito reconocido a favor del deudor. Sin embargo, en los casos analizados, la Administración no puede reconocer la obligación como consecuencia de las deudas preexistentes del beneficiario. En consecuencia, no puede considerarse que tenga un crédito reconocido ni una deuda vencida, líquida y exigible. La situación a la que se llega es absurda: el beneficiario no puede cobrar la subvención porque tiene deudas previas con la Administración autonómica y la Administración no puede compensar porque aquellas deudas impiden reconocer la

obligación derivada de la subvención.

Como apuntamos con anterioridad, para la doctrina el requisito impuesto por el artículo 31.7 de la LSG responde a razones de Tesorería. Desde esta perspectiva, la compensación se presenta como un instrumento idóneo para que el acreedor de la subvención regularice las deudas que surjan con posterioridad a la resolución de concesión. Precisamente, para Del Barco Fernández-Molina, la compensación sería admisible. Ahora bien, habría una excepción: "*si el importe de la deuda tributaria fuera superior al importe de la subvención, la compensación no cumpliría con lo establecido en la LGS en tanto que se estaría pagando la subvención sin que el beneficiario se hubiera puesto al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones. En consecuencia, cabría entender que la LGS no permite la compensación parcial cuando el importe de la subvención sea inferior al de la deuda del beneficiario con la Hacienda pública*".

En sentido parecido se pronuncia la profesora Begoña Sesma Sánchez:

A mi juicio, salvo una rígida interpretación del requisito de que para acceder al pago, es necesario acreditar estar al corriente de las obligaciones tributarias, nada impide acudir a la compensación a instancia de parte o de oficio para saldar el pago de una subvención pendiente de recibir con una deuda tributaria pendiente de ingresar siempre que el importe de la subvención supere el importe de la deuda tributaria y se cumplan el resto de requisitos formales y materiales exigidos al acuerdo o solicitud de compensación. El artículo 22¹ de la Ley foral general de subvenciones de la Comunidad Navarra admite, expresamente, que «en el supuesto de que el beneficiario de una subvención fuera deudor de la Hacienda pública de Navarra, el pago de la misma podrá efectuarse mediante compensación con las deudas contraídas con aquélla, en la forma que reglamentariamente se determine». Además, la LGS de una forma implícita da cabida a al mecanismo

¹La referencia debe entenderse hecha al actual artículo 36 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de subvenciones, que admite, expresamente, que "*en el supuesto de que el beneficiario de una subvención fuera deudor de la Hacienda Pública de Navarra, el pago de dicha subvención podrá efectuarse mediante compensación con las deudas contraídas con aquella*".

de la compensación cuando en el artículo 34.5 de la LGS contempla la suspensión del derecho al cobro de la subvención cuando el beneficiario sea deudor tributario o por deudas de Seguridad Social o deudor de un procedimiento de reintegro. A mi juicio, tal suspensión del pago se recoge en la ley en la idea de habilitar la compensación de la subvención con las deudas pendientes del beneficiario.

Igualmente, Amparo Navarro Faure sostiene:

Ni la LGS ni el RGS han previsto la posibilidad de compensación del pago de las subvenciones con deudas de naturaleza pública tal como establece el artículo 55 del Reglamento general de recaudación (RD 939/2005). En mi opinión, no habría impedimento ya que el citado precepto del RGR establece que "las deudas de naturaleza pública a favor de la Hacienda pública, tanto en periodo voluntario como ejecutivo, podrán extinguirse total o parcialmente por compensación con los créditos reconocidos por aquella a favor del deudor en virtud de un acto administrativo". No estando prevista en la LGS, tal compensación se realizaría a instancia del beneficiario obligado a su vez al pago de una obligación a favor de la Hacienda pública. No obstante, no cabría la compensación parcial, ya que uno de los requisitos para el pago de subvenciones es estar al corriente de las obligaciones tributarias pendientes, sin que pudiera quedar un remanente de ésta sin haber sido satisfecha por el obligado tributario. Por el contrario, cuando el importe de la subvención fuera mayor a la de la obligación del beneficiario, no habría inconveniente en que el pago de éste solo lo fuera por el exceso. Obviamente, esta compensación sólo se podría producir en el mismo ámbito de Hacienda pública (Navarro Faure, 2010).

Con carácter general, los autores citados admiten la posibilidad de acudir al mecanismo de compensación de deudas haciendo una interpretación teleológica y flexible del requisito de estar al corriente de deudas tributarias. Todos parten, como presupuesto, de la existencia

de deudas de naturaleza pública² que impiden el pago de la subvención, encontrándose la actividad subvencionada realizada y correctamente justificada. En este marco, la única limitación es que la compensación deberá ser, en todo caso, total. En consecuencia, no será admisible a compensación cuando el importe de la subvención sea inferior a la deuda del beneficiario.

Las consideraciones expuestas hasta este punto son plenamente aplicables al artículo 31.7 de la LSG. En consecuencia, en aquellos casos en que el beneficiario, una vez justificada correctamente la actividad subvencionada, tenga alguna deuda con la Administración autonómica se podría acudir al instituto de la compensación, siempre y cuando el importe de aquella no superase la cuantía de la subvención y que compensación y pago se substancien en una unidad de acto. Sólo de este modo podrían cumplirse simultáneamente las previsiones del Reglamento general de recaudación y de la normativa de subvenciones.

IV.- TRATAMIENTO DE LOS POSIBLES EMBARGOS

En aquellos casos en que la situación de descubierto derive de deudas tributarias o con la Seguridad Social, cabe la posibilidad de que el órgano concedente reciba la comunicación del embargo del importe derivado de la subvención. El Reglamento general de recaudación prevé que en caso de embargo de créditos, efectos y derechos sin garantía, "*se notificará la diligencia de embargo a la persona o entidad deudora del obligado al pago, apercibiéndole de que, a partir de ese momento, no tendrá carácter liberatorio el pago efectuado al obligado. Cuando el crédito o derecho embargado haya vencido, la persona o entidad deudora del obligado al pago deberá ingresar en el Tesoro el importe hasta*

²La profesora Sesma Sánchez va un poco más allá y considera aplicable el instituto de la compensación para cualquier tipo de deuda, incluyendo las de derecho privado. Esta interpretación encuentra su apoyo en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de enero de 2001 (Recurso 669/1999), donde se dio por válida la compensación de una deuda de derecho privado de un sindicato con el importe de una subvención de la que era beneficiario. No podemos desconocer que existen, paralelamente, pronunciamientos que niegan esa posibilidad, sobre la base de que no cabe compensar deudas o créditos cuyo recaudación estuviese sometida a regímenes jurídicos de distinta naturaleza. Tal es el caso, por ejemplo, de la Sentencia de 5 de julio de 2001, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Recurso número 1313/1998).

cubrir la deuda. En otro caso, el crédito quedará afectado a dicha deuda hasta su vencimiento, si antes no resulta solventada. Si el crédito o derecho conlleva la realización de pagos sucesivos, se ordenará al pagador ingresar en el Tesoro los respectivos importes hasta el límite de la cantidad adeudada, salvo que reciba notificación en contrario por parte del órgano de recaudación" [artículo 81.1.a), en relación con el artículo 93 del RGR].

Como apuntamos, la existencia de deudas tributarias o de Seguridad Social impide el reconocimiento de la obligación y, en consecuencia, el beneficiario carece de un crédito vencido, líquido y exigible ante la administración otorgante, que deberá ajustarse a la previsión del citado artículo 81 del RGR. Por tanto, el crédito quedaría afectado a la deuda tributaria hasta su vencimiento, el cual tendrá lugar cuando el beneficiario regularice su situación. Ahora bien, esa regularización no debe entenderse en el sentido de que pague sus deudas tributarias o de Seguridad Social, sino que cumpla los requisitos del 8 del Reglamento de la Ley de subvenciones de Galicia. En consecuencia, la existencia de un aplazamiento, fraccionamiento o suspensión de la correspondiente deuda permiten considerar que el beneficiario se encuentra al corriente de deudas, a los efectos del artículo 31.7 de la LSG, y proceder al pago de la subvención.

Es significativo sobre este aspecto, que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria permita expresamente el fraccionamiento o aplazamiento de las deudas que se encuentren en periodo ejecutivo (artículo 65.1), siendo esta una posible solución para desbloquear el pago de la subvención. El RGR concreta que podrá solicitarse en cualquier momento anterior a la notificación del acuerdo de enajenación de bienes [artículo 46.1.b)]. En todo caso, nótese que el fraccionamiento, aplazamiento o suspensión no conllevan necesariamente la desaparición del embargo. De no acordarse expresamente su alzamiento por el órgano de recaudación, el hipotético pago de la subvención debería efectuarse directamente a la administración embargante, en base al artículo 81 del RGR.

BIBLIOGRAFIA

DEL BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, Jesús y otros. *Comentarios prácticos a la nueva Ley general de subvenciones*. Valladolid: Editorial Lex Nova, 2004.

NAVARRO FAURE, Amparo. *Procedimiento de concesión y gestión presupuestaria de subvenciones*. En MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel y otros. *Régimen jurídico-financiero*

de las subvenciones públicas. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

SESMA SÁNCHEZ, Begoña. *El procedimiento de gestión presupuestaria*. En ÁVILA ORIVE, José Luis y otros. *Comentario a la Ley general de subvenciones*. Cizur Menor: Editorial Aranzadi, S.A., 2005.

PASCUAL GARCÍA, José. *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*. Madrid: *Boletín Oficial del Estado*, 2008.