

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 22 DE DICIEMBRE DE 2014 RELATIVO A LA FORMA DE PLANTEAR CONSULTAS A LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID; A LA CESIÓN DE CRÉDITOS DERIVADOS DE SUBVENCIONES PÚBLICAS, LOS PAGOS PREVIOS A LA JUSTIFICACIÓN Y LAS MINORACIONES POR INCUMPLIMIENTO.

Modalidad de informe: Consulta.

Áreas temáticas: Subvenciones. Función Interventora. Gasto público.

Informe vigente.

Se plantea ante esta Intervención General consulta, procedente de la Dirección General de Formación en la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, en la que se plantean diversas cuestiones relativas a la cesión del derecho al cobro de subvenciones para la financiación de planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados.

ANTECEDENTES

Con fecha 16 de octubre de 2014 tiene entrada en esta Intervención General consulta, procedente de la Dirección General de Formación en la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, en la que se plantean diversas cuestiones relativas a la cesión del derecho al cobro de subvenciones para la financiación de planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados.

Mediante escrito de 22 de octubre de 2014 se contestó a dicha consulta señalando que la misma no había sido planteada de conformidad con el procedimiento establecido para ello.

Con fecha 13 de noviembre de 2014 ha tenido entrada en este Centro Fiscal, por conducto de la Intervención Delegada en la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, consulta procedente de la Dirección General de Formación en la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, en la que se plantean las mismas cuestiones que en la consulta de 16 de octubre de 2014.

Para resolver la consulta planteada procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA

Régimen de planteamiento de consultas

Esta consideración tiene por objeto efectuar determinadas precisiones formales en relación con la consulta elevada a este Centro Directivo, pero que pese a este carácter tienen incidencia directa en la resolución de la misma.

En la contestación a la consulta planteada originalmente se señaló "...la consulta planteada no se acompaña de antecedente alguno ni ha sido elevada por conducto de la Intervención Delegada... ". Así, en esta segunda ocasión, el órgano consultante ha tramitado la consulta a través de la Intervención Delegada en la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, sin

embargo, la consulta sigue sin referirse a un expediente concreto, ni se acompaña de antecedente alguno. A este respecto, debe volver a citarse la Instrucción de 28 de marzo de 2006 de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, por la que se establece el procedimiento de elevación de las consultas y discrepancias planteadas ante la Intervención General, que en su apartado tercero, dice que:

“Con la finalidad de que la información recibida por este Centro Directivo tenga un mismo grado de homogeneidad para su estudio y análisis, los escritos de consulta y discrepancia deberán concretar la cuestión planteada, los fundamentos legales que se consideren aplicables y la opinión o parecer sobre la cuestión formulada.

Igualmente se acompañarán a la consulta o discrepancia, los antecedentes, expedientes, documentos, informes, etc., que se consideren necesarios para el estudio del asunto, porque fundamenten, sean objeto o formen parte de la consulta o discrepancia, así como cualquier otro aspecto que pueda resultar de interés en la decisión que se adopte, debiéndose especificar a estos efectos, el estado de tramitación del expediente en el marco del procedimiento administrativo.

En todo caso, los expedientes relativos a los escritos de consulta y discrepancia se remitirán a este Centro Directivo completos, acompañados de la documentación oportuna en original o fotocopia compulsada.”

Este Centro Directivo no tiene la naturaleza de órgano consultivo por lo que ha de subrayarse que como quiera que la consulta se plantea en términos generales, sobre cuestiones hipotéticas, la resolución de la consulta realizará una serie de consideraciones también de carácter general, cuya aplicación a un determinado expediente NO podrá realizarse directamente sino que requerirá el estudio y evaluación de los antecedentes y expedientes singulares del caso concreto.

SEGUNDA

Cesión de créditos derivados de subvenciones públicas

Sobre la posibilidad de cesión de créditos en el ámbito de las subvenciones públicas, este Centro Fiscal ha manifestado su opinión favorable en diversas ocasiones¹.

Sin ánimo reiterativo —ya que en los referidos informes se detalla exhaustivamente los requisitos y el régimen jurídico de la cesión del derecho de cobro en materia de subvenciones- debe recordarse que la transmisión de los derechos de crédito ha sido tradicionalmente objeto de regulación en el ámbito de la contratación administrativa² y no en

¹ Informe de la intervención general de la Comunidad de Madrid de 9 de diciembre de 1994. Informe de 26 de julio de 2007 de la intervención general de la Comunidad de Madrid. Informe la intervención general de la Comunidad de Madrid de 7 de mayo de 2014.

² Artículo 100 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Artículo 218 del Real Decreto Legislativo 312011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

el de las subvenciones públicas, pese a ello, es admitida por la doctrina en el ámbito subvencional siempre que la transmisión se haga con arreglo a las normas de derecho privado sobre transmisión de créditos, pues ninguna norma jurídico-pública lo impide, De hecho el Real Decreto 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, reconoce indirectamente la posibilidad de cesión de los derechos de cobro de una subvención cuando dice en su artículo 83 que se considerará efectivamente pagado el gasto "... con la cesión del derecho de cobro de la subvención a favor de los acreedores por razón del gasto realizado".

Reconocida y aceptada legal y doctrinalmente³ la cesión de créditos nacidos de la concesión de una subvención, conviene recordar que los requisitos que deben cumplirse para que se pueda ceder el derecho de cobro derivado de una subvención son:

- El beneficiario debe ser titular de un derecho de crédito frente a la Administración como consecuencia de la subvención concedida por ésta.
- El acuerdo de cesión debe ser notificado fehacientemente a la Administración.
- Desde la fecha en que la Administración tenga conocimiento del acuerdo de cesión, las propuestas de pago deberán expedirse a favor del cesionario (1526 Código Civil).
- Los pagos realizados por la Administración al beneficiario, con anterioridad a la notificación del acuerdo de cesión, tendrán efectos liberatorios (1527 Código Civil).

Como puede observarse, el efecto fundamental que se produce para el deudor de un crédito que se transmite es el cambio de acreedor, de suerte que desde el momento en que se comunica la cesión sólo será liberatorio para el deudor el pago realizado al nuevo acreedor⁴

En este orden de cosas, se cuestiona si cabe la cesión del derecho al cobro de una subvención en la que estén previstos anticipos a cuenta. Sobre este asunto ha de citarse y reiterarse el criterio expresado por este Centro Fiscal en su Informe de 26 de julio de 2007, en el que señaló que: *"Una de las cuestiones que se plantean en el escrito de consulta es la posibilidad de la cesión del crédito en subvenciones prepagables o de justificación diferida mediante anticipo a cuenta, es decir, en aquellas subvenciones en las que se entregan los fondos con carácter previo a la justificación, como financiación necesaria para poder llevar a cabo los propósitos, actividades o proyectos inherentes a la subvención."*

³ J. PASCUAL GARCÍA, Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas.

⁴ De conformidad con el artículo 347 del Código de Comercio "El deudor quedará obligado para con el nuevo acreedor en virtud de la notificación, y desde que tenga lugar no se reputará pago legítimo sino el que se hiciere a éste".

Sobre este asunto ya se pronunció la Intervención General de la Comunidad de Madrid, en su informe de 9 de diciembre de 1994, expresando un criterio favorable a la transmisión de los créditos derivados de una subvención de pago anticipado y en el que se ponía de manifiesto lo siguiente: “entiende esta Intervención que no existiendo límites en derecho a la transmisión de créditos o endoso de los mismos, sino al contrario, re guiándose su procedencia como negocio entre particulares por el Código Civil, sin distinción del negocio jurídico causa del crédito, es posible la cesión de créditos correspondiente a una subvención cuya justificación se realiza «a posteriori”.

En los expedientes objeto de consulta, las Entidades Locales están exentas de prestar las garantías que regula la Orden de 8 de marzo de 2002, del Consejero de Hacienda, debiéndose acompañar la documentación contemplada en el apartado 1 del artículo 11 de la Orden 303/2006 y en la resolución de concesión, que se refiere a la certificación de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social y solicitud del representante legal de la entidad sobre el pago anticipado, recogiendo en las propuestas de ordenes por las que se reconoce y propone el pago anticipado y el aplazamiento del plazo de justificación el acuerdo de cesión y la correspondiente diligencia de toma de razón del endoso por la Intervención en los términos expresados en la consideración anterior. Respecto de los demás requisitos y trámites necesarios para la cesión del derecho de cobro se reitera lo expuesto en la consideración anterior⁵.”

En conclusión, nuestro Ordenamiento jurídico permite la cesión de créditos derivados de subvenciones públicas. Siendo posible, por tanto, la cesión de créditos en el caso de subvenciones prepagables.

TERCERA

Pagos previos a la justificación

A continuación se formulan una serie de cuestiones en relación de los pagos anticipados que, al no referirse a ningún expediente concreto ni aportarse antecedentes, este Centro Directivo no puede centrar adecuadamente, No obstante, cabe realizar unas precisiones sobre cuestiones que no parecen claras.

En materia de pago de subvenciones rige la regla general de previa justificación al pago - subvenciones postpagables-. Así lo establece tanto el artículo 34.3 Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones —en adelante LGS- que dice “*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 el que se concedió en los términos establecidos en la normativa reguladora de la subvención.*”, como el artículo 10.1 de la Ley 2/1 995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid —en adelante LSCM- que dice “*El pago de las subvenciones se realizará previa justificación del cumplimiento de la finalidad para/a que se concedió.*”. Ambas normas admiten, como excepción, los pagos previos a la justificación, así el artículo 34.4 de la LGS dispone que

⁵ Consideración en la que se detallaban los requisitos para una cesión de créditos y que han sido reiterados en este Informe.

“Cuando la naturaleza de la subvención así lo justifique, podrán realizarse pagos a cuenta. Dichos abonos a cuenta podrán suponer la realización de pagos fraccionados que responderán al ritmo de ejecución de las acciones subvencionadas, abonándose por cuantía equivalente a la justificación presentada.

También se podrán realizar pagos anticipados que supondrán entregas de fondos con carácter previo a la justificación, como financiación necesaria para poder llevar a cabo las actuaciones inherentes a la subvención. Dicha posibilidad y el régimen de garantías deberán pre verse expresamente en la normativa reguladora de la subvención.”, mientras que el artículo 10.2 de la LSCM establece que “No obstante lo anterior, con carácter excepcional y cuando por razón de ja subvención se justifique, podrán realizarse anticipos o abonos a cuenta bajo las condiciones siguientes:

a) Los abonos a cuenta supondrán el pago parcial previa justificación del importe equivalente como aplicación de la subvención concedida.

b) Los anticipos a cuenta supondrán entregas de fondos con carácter previo a la justificación, como financiación necesaria para poder llevar a cabo los propósitos, actividades o proyectos inherentes a la subvención.”

Y por último, debe citarse el artículo 14.2 de la Orden TASI718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación -Orden que establece las bases reguladoras de las subvenciones para la financiación de planes de formación- que dice *“Podrá preverse el pago anticipado de las subvenciones en la cuantía, forma y, en su caso, con las garantías que se establezcan por las Administraciones públicas competentes”*

En conclusión, lo que debe afirmarse con rotundidad es que el pago previo a la justificación es una excepción, cuya posibilidad, límites y requisitos, deben haber quedado fijados en las bases reguladoras de la subvención —en el caso que nos ocupa la Orden TAS/718/2008 permite este tipo de pagos otorgando libertad a la Administración convocante para fijar los referidos extremos-; y si están previstos dichos pagos anticipados queda en la esfera de la autonomía de la voluntad del beneficiario solicitar o no tal anticipo. Sin embargo, en las subvenciones que se citan en el escrito de consulta se desconoce este esquema fundamental y el pago anticipado del 50% de la subvención concedida se establece como algo automático, sin previa solicitud del beneficiario que por el mero hecho de ostentar éste carácter, debe contar con tal anticipo. Es decir, el órgano convocante asume una obligación (pago anticipado de un porcentaje de la subvención concedida) que, por diversas circunstancias, no es cumplida. Sobre dicha cuestión este Centro Fiscal entiende que la referida obligación —pagar anticipadamente el 50% del importe de la subvención concedida— únicamente puede establecerse en la correspondiente convocatoria si va a ser cumplida en **tiempo** y forma, puesto que en caso contrario se desvirtúa el concepto de pago anticipado.

CUARTA

Minoraciones por incumplimiento

Al igual que en el caso expuesto en la anterior consideración se plantean una serie de cuestiones en relación con las minoraciones de la subvención concedida que, al no referirse a ningún expediente concreto ni aportarse antecedentes, este Centro Directivo no puede afrontar correctamente, En todo caso, resulta oportuno realizar unas consideraciones generales.

El beneficiario de una subvención es la persona destinataria de los fondos públicos, la cual deberá realizar la actividad que fundamentó el otorgamiento de la subvención, o encontrarse en la situación que legitime su concesión⁶. El beneficiario está sometido a una serie de obligaciones -establecidas en el artículo 14 de la LGS-, entre las que figura la obligación de reintegro en caso de incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención. Las partes en la relación jurídica que nace con la concesión de una subvención son la Administración concedente y el beneficiario. Esto significa que las facultades que ostenta la Administración, las ostenta respecto al beneficiario y con él es con quien debe relacionarse.

Sobre la cuestión concreta de cesión de créditos, ésta es una cuestión relativa al pago, sin repercusión en otros extremos de la subvención. Esto significa que en caso de incumplimiento, procedencia de minoración de la subvención concedida por cualquier motivo, u otra incidencia que se produzca en el expediente subvencional, el órgano gestor debe actuar exactamente igual que como actuaría de no haberse producido la cesión. Con base en lo expuesto en las anteriores consideraciones esta Intervención General formule las siguientes

CONCLUSIONES

- La consulta no ha sido planteada de conformidad con el procedimiento establecido para ello, al no referirse a ningún expediente concreto ni aportarse antecedente alguno.
- Es admisible la cesión de créditos derivados de subvenciones públicas.
- El pago previo a la justificación es una excepción, siendo la regla general el pago de las subvenciones tras la justificación
- La Administración se relacione y ostenta potestades respecto al beneficiario de una subvención pública, en ningún caso respecto al cesionario de los derechos de cobro emanados de la subvención.

⁶ Artículos 11 de LGS y 5 de la LSCM.