

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 1 DE ABRIL DE 2003 POR EL QUE SE RESUELVE DISCREPANCIA. SUBVENCIONES, CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS Y CON LA SEGURIDAD SOCIAL. MOMENTO DE LA ACREDITACIÓN. INVALIDEZ DE SU JUSTIFICACIÓN CON POSTERIORIDAD AL PLAZO PREVISTO

Tiene entrada en Intervención General, escrito de discrepancia procedente del A.....@al reparo formulado a la propuesta de reconocimiento de la obligación y pago de subvención a la Empresa "ABC, S.A.", por importe de 62.226,62 € para la realización del proyecto "XYZ", en base a la Orden 1939/2001, de 7 de marzo, por la que se regula el plan de innovación empresarial de la Comunidad de Madrid, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid y 16 del Decreto 45/1997 de 20 de marzo por el que se desarrolla el régimen de Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid.

En el análisis de la presente discrepancia, deben destacarse los siguientes

ANTECEDENTES

- 1.- Con fecha de registro 18 de abril de 2001, tiene entrada en el @.....@ solicitud de la Sociedad "ABC, S.A.", de subvención para la ejecución del proyecto denominado "XYZ", con un importe total de proyecto de 99.103.508,-Pts.
- 2.- La propuesta, es informada favorablemente por la Comisión de Evaluación con fecha 7 de junio de 2001, proponiéndose la concesión de una subvención por porcentaje del 25,00%, y que, sobre una base subvencionable de 58.030.160,-Pts. ascendería a un total de 14.507.540,-Pts.
- 3.- Por Resolución del Gerente 7 de agosto de 2001, se concede una subvención a la empresa, por el importe citado y para el proyecto de referencia.
- 4.- Con fecha 28 de febrero de 2002, se realiza el acta de comprobación material de la inversión.
- 5.- El expediente es objeto de reparo, en un primer examen, el 3 de junio de 2002, por el siguiente motivo:

"De acuerdo con la documentación que obra en el expediente, la empresa no estaba dada de alta en la Comunidad de Madrid en el momento en que debía presentar la documentación para la justificación pago de la subvención, antes del treinta de noviembre de 2001, previsto en la Resolución del Gerente de concesión de la subvención de fecha 7 de agosto de 2001 y en el artículo 9, en relación con el Anexo I, de la Orden reguladora de la convocatoria"
- 6.- El 10 de junio de 2002, el Centro Gestor del expediente, contesta al reparo interpuesto alegando que: *"Según el impuesto de actividades económicas aportado por la empresa, la fecha de inicio de la actividad económica en la Comunidad de Madrid es el 1/5/01, fecha anterior a la fecha de justificación, 31/11/01, por lo que sí estaba de alta con anterioridad a esa fecha"*.
- 7.- Se adjunta al expediente, también, con intención de poder solventar el reparo, escrito de la empresa, que declara que: *"(Y) por error se ha omitido el alta y pago del Impuesto sobre Actividades Económicas en su centro de trabajo de Madrid, subsanando esta"*

deficiencia a la mayor brevedad posible. Así, el 18 de diciembre de 2001, se presenta declaración de alta en la Delegación correspondiente (Y)"

- 8.- El 17 de junio, se repara nuevamente el expediente, ratificándose de nuevo, el 24 de julio, por entender el Interventor Adjunto que:

"(..) Encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias, incluye, por supuesto, el I.A.E., es documentación que debía presentarse para la justificación y pago de la subvención antes del 30/11/2001. Sin que sea posible la subsanación de su incumplimiento con posterioridad a dicha fecha, aunque sí resultaría posible acreditar que se estaba al corriente en dicha fecha. La documentación aportada, Alta en el I.A.E. de fecha 18/12/2001, lejos de acreditar tal extremo, acredita documentalmente su incumplimiento"

En relación con la discrepancia descrita, se formulan las siguientes

CONSIDERACIONES

- I.- El Centro Gestor del expediente aduce, en su interés, que: *"(Y) aunque, efectivamente, la presentación en registro del alta en el IAE es de fecha 18 de diciembre de 2001, el cálculo del importe a pagar para este impuesto se obtiene tomando como partida la fecha de inicio de las actividades económicas que consta en el propio documento de Alta, es decir 1 de mayo de 2001 (..)"; y que:" (Y) si bien es cierto que la empresa no estaba al corriente en el alta y pago del IAE, lo que se subsana posteriormente con fecha 18 de diciembre de 2001 (con efectos retroactivos desde el 1 de mayo de 2001) (Y)".*

Analicemos la normativa aplicable al expediente.

El artículo 8. e) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, establece, como una de las obligaciones a cumplir por el beneficiario:

"Hallarse, con carácter previo al cobro de la subvención, al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social, no tener deudas en período ejecutivo de pago con la Comunidad de Madrid, salvo que las mismas estén debidamente garantizadas, ni tener deudas de carácter tributario con otras Administraciones Públicas. Por Orden del Consejero de Hacienda se determinarán la forma y momento de acreditación, así como los supuestos de exoneración".

La Orden 2532/1998, de 29 de septiembre, de la Consejería de Hacienda, regula la obligación de acreditar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social por los beneficiarios de subvenciones, ayudas públicas y transferencias de la Comunidad de Madrid, estableciendo que:

"El cumplimiento de las obligaciones tributarias se acreditará mediante la presentación de la siguiente documentación: (...) b) Alta y último recibo del Impuesto de Actividades Económicas".

En cuanto al momento de la acreditación, establece el artículo 1.2) de la citada Orden, que: *"los beneficiarios de dichas ayudas deberán acreditar, con anterioridad a que el centro concedente proceda al reconocimiento de la obligación de pago, que se encuentran al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social".*

El artículo 9 de la base reguladora de la subvención, Orden número 1939/2001, de 7 de marzo, determina que el pago de la ayuda estará condicionado a que el beneficiario no tenga deudas contraídas en período ejecutivo con la Comunidad de Madrid y acredite hallarse al corriente en sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social en los términos establecidos en la Orden 2532/1998, de 29 de septiembre, de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Estos documentos (junto con los específicos, por líneas, que se detallan en el Anexo I de la Orden), deben presentarse ante el A.....@antes del 30 de noviembre de cada ejercicio, salvo que la propia resolución de concesión exprese un plazo distinto. (Según el mencionado artículo).

La Resolución del Gerente del A.....@de 7 de agosto de 2001 dispone, que para la justificación y pago de la subvención, el beneficiario deberá presentar ante el Instituto Madrileño de Desarrollo, antes del treinta de noviembre de 2001, la siguiente documentación:

"(..)Certificados que acrediten hallarse al corriente en sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, en los términos establecidos por la Orden 2532/1998, de 29 de septiembre, de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid de Madrid".

De este repertorio, podemos deducir claramente que es requisito necesario e imprescindible que, con carácter previo al reconocimiento de la obligación y pago de la subvención, el beneficiario acredite encontrarse al corriente en el pago de sus obligaciones tributarias, entre las que se encuentra el Alta y correspondiente pago en el Impuesto sobre Actividades Económicas, circunstancia que debe cumplimentarse en un plazo determinado, que es el que fija la Orden reguladora y ratifica el órgano competente para conceder la subvención (30 de noviembre de 2001).

Por lo tanto, con rango legal se establece como obligación de los beneficiarios de subvenciones el que acrediten que están al corriente en las obligaciones tributarias. Porque en definitiva, el legislador está ponderando el que el beneficiario de las subvenciones sea a su vez un ciudadano "honorable" en el sentido que cumple con las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

Evidentemente, no es lógico que con cargo a recursos de la Hacienda Pública se libren fondos a quien mantiene deudas con ella.

El cuándo debe acreditar su cumplimiento se determina en la Orden 2532/1998, exigiéndose no sólo que lo esté, sino que lo justifique en la fase de reconocimiento de la obligación.

Este momento de reconocimiento de la obligación para acreditar las obligaciones tributarias, que se corresponde con la fase de gasto definida en el artículo 68.1.c) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, como: *"la operación por la que se contrae en cuentas los créditos exigibles contra la Administración comunitaria, reconociendo que ésta queda obligada frente a un tercero a cumplir una prestación dineraria"*, no puede asociarse a cuando la Administración reconozca la obligación, es decir, reconozca en cuentas los créditos exigibles contra la misma, porque conllevaría la inseguridad jurídica del beneficiario de la subvención, pues quedaría a expensas de la Administración enjuiciar si está al

corriente de las obligaciones citadas.

En el supuesto de la discrepancia analizada, claramente se determina, tanto en las bases reguladoras, como en la Resolución de concesión, que el beneficiario tiene que acreditar que está al corriente en sus obligaciones hasta el 30 de noviembre de 2001, siendo este el momento en el que la Administración, examinando el cumplimiento por el mismo de las obligaciones generales y particulares establecidas, podrá reconocer la obligación.

Pudiere considerarse la posibilidad de subsanación de la acreditación formal de las obligaciones tributarias, no presentadas en plazo, ahora bien, esta facultad no puede extenderse a otorgar nuevos plazos ni mucho menos a subsanar el propio incumplimiento.

Los datos obrantes en el expediente nos acreditan, y sin ningún género de dudas los siguientes extremos:

La declaración del Alta del Impuesto sobre Actividades Económicas, cuota municipal, modelo 845, de la Empresa AABC, S.A., ejercicio 2001, fue suscrita con fecha 3 de diciembre de 2001.

La misma, se presentó en el Ministerio de Economía y Hacienda, Agencia Estatal de Administración Tributaria, con fecha de registro de entrada 18 de diciembre de 2001.

El Modelo que se presenta, es fotocopia sin compulsar con su original.

No puede apreciarse ciertamente la justificación del pago de los 1.206,40 _ a que asciende el impuesto.

De lo que se deduce claramente que, no es que el beneficiario no haya acreditado en el plazo establecido, sino que ha incumplido la obligación de estar al corriente en sus obligaciones tributarias en la fecha determinada en las bases reguladoras y Resolución de concesión.

El hecho de que el 18 de diciembre de 2001 se pusiera al corriente en las mismas, no afecta al incumplimiento de la obligación establecida en las bases reguladoras y en la Resolución de concesión, que es la de acreditar esta circunstancia el 30 de noviembre de 2001.

No es momento de entrar ahora a analizar la importancia que los plazos de justificación ostentan en los procedimientos de concesión de subvenciones -"condición *esencial*" cuyo incumplimiento causa el reintegro de la subvención concedida, dado su carácter *resolutorio*", según la Sentencia de 3 de marzo de 1999, de la Audiencia Nacional, entre otras-, ya que, si bien es cierto que en el presente expediente el plazo se ha incumplido (pues vencía el 30 de noviembre de 2001), lo realmente relevante es que, en esa fecha, ni siquiera el beneficiario podría haber acreditado una condición que no cumplía de ninguna manera, puesto que el registro de entrada de su petición de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas en el Ministerio de Hacienda es de 18 de diciembre de 2001.

Asimismo, por aplicación de la normativa administrativa general -Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo

Común-, los plazos obligan tanto a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, como a los interesados en los procedimientos.

De ninguna manera puede admitirse la alegación del Centro Gestor de estimar, como fecha de alta la de inicio de sus actividades (ni, por supuesto, sus posibles efectos "retroactivos"), puesto que la exigencia al obligado tributario de que regularice su situación fiscal con los efectos económicos establecidos por la normativa tributaria, no modifica su situación jurídica en su relación especial con la Administración, derivada del negocio subvencional, cual es el que en la fecha establecida en las bases reguladoras y Resolución de concesión debe acreditar que está al corriente en sus obligaciones tributarias.

Pues bien, lo que se acredita, incumpliendo la obligación establecida en el artículo 8 de la Ley 2/1995 es su incumplimiento en el plazo establecido, de modo que su regularización tributaria, se considera, no puede sanar la obligación adquirida derivada de una relación jurídica especial, que impone su acreditación en un plazo cierto, en este supuesto, el 30 de noviembre de 2001, obligación que se ha incumplido.

Sin la concurrencia de estos requisitos, en tiempo y forma, no puede reconocerse al beneficiario como acreedor de la Comunidad de Madrid, pues, tal como establece el artículo 73 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid: *"Previamente al reconocimiento de las obligaciones con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, habrá de acreditarse documentalmente ante el órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto"*, y, como ya se citó, el artículo 8 de la Ley de Subvenciones establece entre las obligaciones del beneficiario estar al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, habilitando al Consejero de Hacienda para determinar la forma y momento de acreditación.

Se pone de manifiesto, pues, que en el momento de acreditar el beneficiario esta obligación, según lo establecido en la Ley de Subvenciones, bases reguladoras y Resolución de concesión, no estaba al corriente, incumpliendo una de las obligaciones generales, expresamente establecidas en la Ley reguladora del instituto subvencional.

- II.- Por lo que respecta a la apreciación, por parte del Centro Gestor, del momento en el que el reconocimiento de la obligación se hace, el artículo 1.2) de la Orden 2532/1998 de 29 de septiembre citada establece que: *"Los beneficiarios de dichas ayudas deberán acreditar, con anterioridad a que el centro concedente proceda al reconocimiento de la obligación de pago, que se encuentra al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social"*. Interpretando este artículo de la siguiente manera: *"(Y) el no procede al reconocimiento de las correspondientes órdenes de pago hasta el 15 de marzo de 2001, fecha a partir de la cual se envió el expediente completo para su fiscalización"*(Y).

Pues bien, como ya se indicó, el reconocimiento de la obligación es el acto administrativo en virtud del cual la autoridad competente acepta formalmente una deuda a favor de un tercero como consecuencia del cumplimiento por parte de éste de la prestación a que se hubiese comprometido, según el principio del "servicio hecho", o bien, en el caso de obligaciones no recíprocas, como consecuencia del nacimiento del derecho de dicho tercero en virtud de la Ley o de un acto administrativo que, según la legislación vigente, lo otorgue.

Esta definición, establecida en la Orden estatal de 1 de febrero de 1996, o bien la determinada en el artículo 68.1.c) de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, no permiten asociar la fase de reconocimiento de la obligación con la fiscalización. De ser cierta esta asociación, no podría ejecutarse esta fase de gasto en los Organismos Autónomos Mercantiles, en los que no existe fiscalización, y, con ello, no se podrían reconocer acreedores de la Hacienda Pública.

Como se deduce de la definición citada, se podrá reconocer la obligación, en el supuesto de subvenciones, cuando nazca el derecho del beneficiario en virtud del acto administrativo que así lo determine. En este supuesto, en las bases reguladoras, y congruentemente en el acto de concesión de la subvención, se establece que el pago de la ayuda estará condicionada a la justificación antes del 30 de noviembre de la documentación específica de la subvención y de la general establecida, entre la que se exige la acreditación de las obligaciones tributarias comentadas.

Por lo tanto, es obvio que la Administración podrá reconocer la obligación, es decir, podrá reconocer como acreedor al beneficiario de la subvención, si el mismo ha cumplido las obligaciones generales y específicas establecidas en las bases reguladoras y Resolución de concesión y en los plazos exigidos en las mismas, sin perjuicio de la fiscalización o control interno del expediente.

Y es obvio, igualmente, que no puede depender el reconocimiento de la obligación de la remisión del expediente completo a Intervención, puesto que los derechos del beneficiario quedarían a expensas de la diligencia de la Administración en su tramitación e implicaría, en contra de lo dispuesto en la propia Resolución de concesión, el otorgar un plazo de gracia, para que acreditase el estar al corriente, que se extiende hasta el momento indeterminado de conformar el expediente completo y remitirlo a Intervención.

Para concluir, el momento en el que la Administración puede reconocer la obligación, es decir, cuando puede reconocer a un tercero como acreedor, viene determinado por el cumplimiento por el beneficiario de las obligaciones establecidas tanto en la normativa general, - Ley de Subvenciones, etc-, como en las específicas, contenidas en la propia base reguladora de la ayuda y en la Resolución de concesión en el plazo establecido en las bases reguladoras, según dispone artículo 6.2.d) de la Ley de Subvenciones.

Por tanto, no se puede interpretar que las obligaciones del beneficiario, delimitadas por un plazo que se establece en las bases reguladoras, se extiendan a la remisión del expediente de gasto a la Intervención, sino que deben cumplirse y acreditarse de conformidad con la Ley de Subvenciones y normativa concordante, en el plazo establecido, sin que la gestión interna de la Administración para adoptar los actos de gasto, constituya una habilitación de plazos para cumplir las obligaciones por el beneficiario de la subvención.

De acuerdo con las consideraciones precedentes, esta Intervención General, respecto a la discrepancia planteada,

RESUELVE

Ratificar, con los efectos previstos en el artículo 88.1.a) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, el reparo formulado por el Interventor Adjunto, en el sentido de que no procede el pago de la subvención concedida por no hallarse la

empresa, en la fecha de justificación de la misma, al corriente en el pago del Impuesto sobre Actividades Económicas, pues la fecha de justificación prevista en el artículo 9 de la Orden 1939/2001, de 7 de marzo, reguladora del Plan de Innovación Empresarial, era el 30 de noviembre de cada ejercicio, -en este caso, 30 de noviembre de 2001-, y el documento de Alta en el Impuesto sobre Actividades Económica de la empresa beneficiaria se presenta en la Agencia Estatal Tributaria el 18 de diciembre de 2001.

En el supuesto de subsistir la discrepancia, corresponderá adoptar resolución definitiva al Consejero de A.....@ de conformidad con lo establecido en los artículos 12.3) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo de Subvenciones de la Comunidad de Madrid y 88.1.b) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid