



Roj: **STS 279/2021 - ECLI:ES:TS:2021:279**

Id Cendoj: **28079130042021100028**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **28/01/2021**

Nº de Recurso: **2434/2019**

Nº de Resolución: **105/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **RAFAEL TOLEDANO CANTERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ MU 171/2019,**
ATS 2080/2020,
STS 279/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 105/2021

Fecha de sentencia: 28/01/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2434/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 12/01/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Procedencia: T.S.J.MURCIA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2434/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 105/2021

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

Dª. Celsa Pico Lorenzo



D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 28 de enero de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 2434/2019, promovido por el Ayuntamiento de las Torres de Cotillas, representado por la procuradora de los Tribunales doña Marta Isla Gómez, asistido por letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia núm. 70/2019, de 15 de febrero, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, recaída en Procedimiento Ordinario 232/2017.

Comparece como parte recurrida la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, representada y asistida por letrada de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación se interpuso por el Ayuntamiento de las Torres de Cotillas contra la sentencia núm. 70/2019, de 15 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, desestimatoria del recurso núm. 232/2017 formulado frente a la Orden de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de fecha 16 de mayo de 2017, que desestima el recurso de reposición interpuesto por el citado Consistorio contra la Orden de 13 de mayo de 2016, por la que se declara la obligación del citado Ayuntamiento de reintegrar la cantidad de 1.558,48 euros, más los intereses de demora que pudiesen corresponder en el expediente de subvención 22-2013-CONCILIACIÓN.

SEGUNDO.- La Sala de instancia desestimó el recurso contencioso-administrativo con sustento en el siguiente razonamiento:

"TERCERO.- [...]

La Sala, como ya hemos dicho, considera que, en efecto, la normativa aplicable, artículo 7.3, de la resolución de 3 de junio de 2.013, habla claramente de que se considerará gasto elegible, imputable a la justificación de la subvención, el que haya sido efectivamente pagado, y en el presente caso no ha ocurrido así, ya que las facturas nº NUM000 y nº NUM001 no fueron efectivamente pagadas por el Ayuntamiento, sino que lo que se produjo fue una compensación con otras deudas pendientes.

Igualmente, el artículo 31.2, de la Ley General de Subvenciones, también recoge que, salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras de las subvenciones, se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del periodo de justificación determinado por la normativa reguladora de la subvención.

En la sentencia de 11 de diciembre de 2.014 del Tribunal Supremo a que alude la resolución impugnada, se habla de la justificación real del gasto subvencionable, y no de una justificación formal; y recoge cómo la justificación real consiste en la justificación de que el gasto es real y no ficticio, y dice la sentencia, en este caso el pago de una contraprestación lo que implica que a favor del acreedor ha salido un dinero de patrimonio del deudor que queda así reducido en ese importe; y alude también al artículo 31 de la Ley General de Subvenciones, y al artículo 92.2, del Reglamento de Subvenciones. Por otro lado, lo que también puso de manifiesto la Administración al iniciar el reintegro es que se había incumplido el artículo 18.3 de la Orden de Bases (Orden de 9 de noviembre de 2.009); éste alude a que el pago de los gastos se justificará, presentado para cada uno de ellos, o copia compulsada de la factura o documento utilizado para el pago, acompañada de un recibo del proveedor acreditando haber recibido el pago o copia compulsada de la transferencia bancaria o movimiento en la cuenta corriente, si el pago se hubiera realizado por cheque o transferencia.

Como ya se dijo, cuando la Administración requirió al Ayuntamiento para subsanar la documentación aportada, en octubre de 2.015, el Ayuntamiento hace alegaciones, pero no consta que presentara nueva documentación justificativa y que ésta fuera la aludida en el precepto indicado.

En conclusión y por todo lo expuesto, el recurso ha de ser desestimado, al no acreditarse ninguna infracción del ordenamiento jurídico, rechazando expresamente todos los motivos de impugnación".



El letrado del Ayuntamiento preparó recurso de casación contra la meritada sentencia, mediante escrito presentado el 29 de marzo de 2019, identificando como normas legales que se consideran infringidas:

a) El artículo 71 de la Ley 58/2003 Ley General Tributaria (LGT) así como los artículos 55 y 59 del Real Decreto 939/2005 por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación (RGR), relativos todos ellos a la extinción de las deudas tributarias por medio de compensación y sus efectos, así como el artículo 1156 del Código Civil sobre extinción de las obligaciones por medio de compensación y el artículo 1.202 del Código Civil sobre los efectos jurídicos de la compensación.

b) El artículo 30.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

La Sala del TSJ de Murcia tuvo por preparado el recurso de casación por auto de 4 de abril de 2019.

TERCERO.- Emplazadas las partes para comparecer ante esta Sala, y una vez personadas, por auto de 2 de marzo de 2020, la Sección de Admisión de esta Sala acuerda:

"SEGUNDO. Precisar que, en principio, la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la determinación de si la compensación de deudas constituye un medio de extinción de las obligaciones susceptible de ser utilizado para justificar el abono de los gastos subvencionables.

TERCERO. Identificar como normas jurídicas que serán objeto de interpretación los artículos 30.2, 31.2 y 37.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; artículo 1.156 del Código Civil y artículos 55 y 59 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA".

CUARTO.- Notificada la anterior resolución a las partes personadas y dentro del plazo fijado en el art. 92.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ["LJCA"], la representación del Consistorio, mediante escrito registrado el 2 de julio de 2020, interpuso el recurso de casación en el que aduce, remitiéndose íntegramente al contenido del voto particular recogido en la resolución impugnada, que aceptada por la Administración demandada y por la propia Sentencia "[...] la existencia de compensación, no le reconoce sus efectos a la hora de justificar el cumplimiento de la subvención pública concedida lo que, en suma, supone infringir la normativa reguladora de la compensación y de sus efectos extintivos y su asimilación al pago como forma de extinción de las obligaciones y la posibilidad de aportar la documentación acreditativa de la compensación como forma de acreditar el cumplimiento de la subvención", lo que -afirma- "[...] sienta una doctrina que puede ser gravemente dañosa a los intereses generales, habida cuenta de que la compensación de deudas como forma de extinción de las obligaciones, [...] [es] una figura jurídica profusamente utilizada en la administración pública [...]" (pág. 16 del escrito de interposición). Por ello pretende de este Alto Tribunal un pronunciamiento "[...] en el sentido que la compensación de deudas constituye un medio de extinción de las obligaciones susceptible de ser utilizado para justificar el abono de los gastos subvencionables aun cuando no estuviera expresamente prevista en la normativa reguladora de la subvención" (pág. 18).

Finalmente solicita el dictado de sentencia que "[...] declare haber lugar al presente recurso de casación y, por tanto, con estimación del mismo case y anule la Sentencia 70/2019 de fecha 15/02/2019 dictada por la Sección Primera de la Sala de los Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y estime el recurso contencioso administrativo Procedimiento Ordinario 232/2017 interpuesto por mi mandante contra la Orden de fecha 16/05/2017 de la Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, con expresa imposición de costas a la administración demandada".

QUINTO.- Conferido traslado de la interposición del recurso a la parte recurrida, la letrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia presenta, el día 22 de julio de 2020, escrito de oposición en el que advierte que "[n]inguno de los preceptos invocados por la parte recurrente -ni individualmente considerado ni en su conjunto- trata de la extensión a terceros de los efectos de la compensación, por lo que dicho efecto no puede sin más presumirse, siendo este extremo pasado por alto por la recurrente (de forma interesada) al realizar su exposición. La compensación -de producirse- solo puede ser entendida en el ámbito de la relación jurídico tributaria entre Doña Marina y el Ayuntamiento de las Torres de Cotillas, pero carece de virtualidad para incidir sobre las relaciones jurídicas con terceros, y en concreto sobre una relación jurídica subvencional, que exige -para entender que ha llegado a su buen fin- un efectivo desembolso de las cantidades objeto de subvención" (pág. 5 del escrito de oposición). Seguidamente sostiene que "[...] a propósito de las subvenciones (y partiendo de la ya citada Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de Mayo de 2014 (rec. 3775/2010) no son admisibles más formas de cumplimiento de las obligaciones que la del propio y exclusivo pago: Desembolso efectivo de las cantidades objeto de la subvención; Siendo por tanto el

pago de la subvención una regla especial respecto de las disposiciones del Código Civil, precisamente por esta configurado dicho pago con una condición resolutoria, que conlleva la resolución de la subvención otorgada si no se lleva a cabo un determinado comportamiento o se realiza una determinada actividad en los concretos términos en que procede su concesión" (pág. 9), y suplica a la Sala que dicte sentencia "[...] confirmando plenamente la Sentencia nº 70/2019 de fecha quince de febrero, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, dictada en el Procedimiento Ordinario 232/2017, con expresa imposición de costas a la parte recurrente".

SEXTO.- Evacuados los trámites y de conformidad con lo previsto en el art. 92.6 de la LJCA, al considerar innecesaria la celebración de vista pública, se declararon conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo del recurso el día 12 de enero de 2021, fecha en que tuvo lugar dicho acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Objeto del recurso de casación.*

Se impugna en el presente recurso de casación la sentencia núm. 70/2019, de 15 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, desestimatoria del recurso núm. 232/2017 formulado contra la Orden de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de fecha 16 de mayo de 2017, que desestima el recurso de reposición interpuesto por el citado Consistorio contra la Orden de 13 de mayo de 2016, por la que se declara la obligación del citado Ayuntamiento de reintegrar la cantidad de 1.558,48 euros, más los intereses de demora que pudiesen corresponder en el expediente de subvención 22-2013-CONCILIACIÓN.

SEGUNDO.- *Antecedentes del litigio.*

La subvención respecto a la que se dictó la orden de reintegro objeto del recurso contencioso-administrativo fue convocada por resolución de 3 de junio de 2.013, del Director General de Política Social, de la Consejería de Sanidad y Política Social de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que convocó subvenciones a los Ayuntamientos de la Región de Murcia, para la prestación de servicios para la conciliación de la vida personal, laboral y familiar, cofinanciados por el Fondo Social Europeo.

Por Orden de 29 de noviembre de 2.013 de la Consejería de Sanidad y Política Social, se concedió al Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas una subvención en el marco de la referida convocatoria, por un importe de 11.096,50 euros.

El citado Ayuntamiento presentó, el 21 de mayo de 2.014, la justificación correspondiente a dicha subvención. El 27 de octubre de 2.015, se requirió al Consistorio la subsanación de la documentación aportada en lo relativo a la justificación de los pagos correspondientes a las facturas núms. NUM000 y NUM002, por importe de 2.172 euros y 484 euros, respectivamente, de la proveedora doña Marina, dado que éstas fueron abonadas mediante compensación de deudas acordada por el Decreto de la Alcaldía del referido Ayuntamiento núm. 150, de 22 de enero de 2014. En el citado Decreto se aprobó la compensación de deudas, con saldo resultante a favor del Ayuntamiento de 828 euros. El crédito que ostentaba el Ayuntamiento frente a doña Marina era por impago del canon de arrendamiento de la cantina del Centro Social de San Pedro, y el crédito concurrente que ostentaba ésta frente al Consistorio derivaba del servicio de restauración prestado por la Sra. Marina, sirviendo los menús de la Escuela de Conciliación Vacaciones Verano 2013 y de la citada Escuela de Vacaciones Navidad 2013 y 2014, que se correspondían a las facturas ya reseñadas.

El Ayuntamiento presentó escrito el 6 de noviembre de 2.015, reiterando la justificación aportada. Por Acuerdo de 23 de febrero de 2.016, se inicia expediente de reintegro y, tras los correspondientes trámites, el 13 de mayo de 2.016 se dictó Orden de reintegro, por importe de 1.558,48 euros, que se consideran no justificados.

El 29 de junio de 2.016, el Ayuntamiento interpuso recurso de reposición frente a dicha Orden, que fue desestimado por Orden de 16 de mayo de 2.017. Interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, recayó sentencia desestimatoria, que es objeto del presente recurso de casación.

TERCERO.- *La cuestión de interés casacional.*

En el auto de 2 de marzo de 2.020, la Sección de Admisión de esta Sala acuerda la admisión del presente recurso de casación e identifica como cuestión de interés casacional objetivo la siguiente:

"SEGUNDO. Precisar que, en principio, la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la determinación de si la compensación de deudas constituye un medio de extinción de las obligaciones susceptible de ser utilizado para justificar el abono de los gastos subvencionables.



TERCERO. Identificar como normas jurídicas que serán objeto de interpretación los artículos 30.2, 31.2 y 37.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; artículo 1.156 del Código Civil y artículos 55 y 59 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA".

Los argumentos expuestos por las partes recurrente y recurrida han quedado expuestos en los antecedentes de hecho de esta sentencia.

CUARTO.- *El juicio de la Sala.*

La cuestión litigiosa se concreta en establecer si, en ausencia de una previsión normativa específica en las bases de la convocatoria de la subvención, la justificación de la aplicación de los fondos otorgados puede realizarse mediante la compensación de créditos del Ayuntamiento beneficiario de la subvención, como forma de extinción de las obligaciones contraídas para el cumplimiento o ejecución de una parte de la actividad subvencionada.

En el caso litigioso, un proveedor del Ayuntamiento recurrente, doña Marina, suministró un servicio de restauración al Ayuntamiento, para la actividad comprendida en el ámbito del proyecto subvencionado, concretamente el servicio de menús de restauración para los asistentes a la Escuela de Conciliación-Vacaciones Verano 2013 y a la Escuela de Vacaciones Navidad 2013 y 2014, expidiendo las facturas núms. NUM000 y NUM002, por importes respectivos de 2.172 y 484 euros.

El Ayuntamiento, en lugar de realizar el pago en efectivo, acordó la compensación de dicho crédito, contra el que ostentaba el consistorio municipal frente a la misma Sra. Marina, por el importe pendiente de pago del canon de arrendamiento de la cantina del Centro Social de San Pedro. En el proceso de rendición de cuenta justificativa de la aplicación de los fondos de la subvención referida, el Ayuntamiento recurrente incluyó estas facturas abonadas por compensación, en los términos de la legislación tributaria, como aplicación de los fondos de la subvención, lo que fue rechazado por la Administración autonómica, que ordenó la deducción del importe correspondiente a las citadas facturas, y el reintegro, que asciende a la cantidad de 1558,48 euros.

La cuestión de interés casacional consiste en determinar si la compensación de deudas constituye un medio de extinción de las obligaciones susceptible de ser utilizado para justificar el abono de los gastos subvencionables.

Resulta pertinente recordar, antes de abordar la concreta cuestión de interés casacional, que la subvención se configura tradicionalmente como una medida de fomento que utilizan las Administraciones Públicas para promover la actividad de los particulares o de otras Administraciones Públicas hacia fines de interés general que representa o gestiona la Administración concedente.

Al respecto, hemos dicho en la sentencia de 11 de mayo de 2017 (rec. cas. núm. 1824/2015) que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, expresada en las sentencias de 7 de abril de 2003 (rec. cas. núm. 11328/1998), reiterada a su vez en la de 4 de mayo de 2004 (rec. cas. núm. 3481/2000) y de 17 de octubre de 2005 (rec. cas. núm. 158/2000), que la subvención se configura como una medida de fomento que utilizan las Administraciones Públicas para promover la actividad de los particulares o de otras Administraciones Públicas hacia fines de interés general que representa o gestiona la Administración concedente, y que se caracteriza por las notas que a continuación se exponen, lo que determina que la empresa beneficiaria de la subvención debe cumplir íntegramente todas las condiciones impuestas en la resolución de concesión.

Según hemos dicho en nuestra sentencia de 7 de abril de 2003, cit., "[...] En primer lugar, el establecimiento de la subvención puede inscribirse en el ámbito de las potestades discrecionales de las Administraciones públicas, pero una vez que la subvención ha sido regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la previsión reglada cuya aplicación escapa al puro voluntarismo de aquéllas.

En segundo término, el otorgamiento de las subvenciones ha de estar determinado por el cumplimiento de las condiciones exigidas por la norma correspondiente, pues de lo contrario, resultaría arbitraria y atentatoria al principio de seguridad jurídica.

Por último, la subvención no responde a una *causa donandi*, sino a la finalidad de intervenir en la actuación del beneficiario a través de unos condicionamientos o de un *modus* libremente aceptado por aquél. Por consiguiente, las cantidades otorgadas en concepto de subvención están vinculadas al cumplimiento de la actividad prevista. Se aprecia, pues, un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los términos en que procede su concesión (Cfr. SSTS



de 20 de junio, 12 de julio y 10 de octubre de 1997; de 12 de enero y 5 de octubre de 1998; y de 15 de abril de 2002, ad exemplum)" (FD Tercero).

El concepto mismo de la subvención es incompatible con la atribución libérrima de fondos públicos. En ningún caso puede concebirse la subvención como desplazamiento patrimonial sin causa o con fundamento en la mera liberalidad de la entidad concedente. El instituto jurídico subvencional se inscribe en la actividad de fomento de la Administración, y tiene como fin impulsar u orientar comportamientos para la consecución de objetivos dignos de protección y estímulo, siempre sobre la inexcusable premisa que obliga a la Administración a servir con objetividad los intereses generales (art. 103.1 CE) y a satisfacer las necesidades públicas. Partiendo de la búsqueda de un interés público concreto y determinado, al servicio del cual se concibe el instrumento subvencional, y siempre dentro del marco competencial propio de la Administración concedente, es de todo punto inconcebible una subvención ayuna de causa que la justifique y de procedimiento que asegure la tutela de los fines perseguidos.

En este orden de ideas, es consustancial a la finalidad de la subvención que se garantice la aplicación de los fondos recibidos a la específica finalidad de interés público que se pretende conseguir con la entrega dineraria en que consiste la subvención. En el caso que nos ocupa, no estamos ante un problema de idoneidad de los medios formales de justificación del empleo de los fondos, sino de la aplicación de los mismos a través de un medio distinto al pago dinerario de las obligaciones contraídas para el desarrollo de la actividad o cumplimiento del proyecto. Esta cuestión no ha sido abordada en nuestra jurisprudencia y, desde luego, no es el tema resuelto en la sentencia de fecha 11 de diciembre de 2014 (rec. cas núm. 5333/2011), que menciona el auto de admisión.

Los términos en que se expresa la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) son sin duda reveladores de que la finalidad de incentivo o subvención se alcanza mediante la transferencia de un flujo monetario de la Administración concedente al beneficiario, ya que lo que la Administración concedente entrega al beneficiario, ya sea de forma anticipada o tras su pertinente justificación, es una suma de dinero. El beneficiario, a su vez, contrae la obligación de aplicar los fondos recibidos precisamente al cumplimiento del fin específico de la subvención, esto es, destinar el importe de la subvención a efectuar el pago de las obligaciones contraídas en el desarrollo o cumplimiento de la actividad o ejecución del proyecto.

Son expresivos, en este sentido, a los efectos de la interpretación jurídica de los preceptos legales aplicables, los conceptos de "disposición dineraria" en la definición de la subvención (art. 2.1 LGS), y los de "pago" y "gasto" respecto a la "aplicación de los fondos recibidos" para la "ejecución del proyecto, realizar la actividad" a que se dirige la subvención (art. 14.1.a LGS). Correlativamente, esa obligación del beneficiario se realiza mediante la aplicación de la suma de dinero en que consiste la subvención en aquellos gastos que reúnan la condición de elegibles o, en la dicción de la LGS, subvencionables (art. 31.1 LGS), lo que exige que todo gasto, no sólo responda de manera indubitada a la naturaleza de la actividad subvencionada -lo que en este caso no se cuestiona-, sino que, además, reúna las condiciones formales y materiales necesarias para ser considerado gasto elegible.

En este sentido, es importante destacar que el art. 31.2 de la LGS, dispone que:

"Salvo disposición expresa en contrario en las bases reguladoras de las subvenciones, se considerará gasto realizado el que ha sido efectivamente pagado con anterioridad a la finalización del período de justificación determinado por la normativa reguladora de la subvención".

Por tanto, el gasto elegible o subvencionable, salvo previsión específica distinta de las bases reguladoras de la subvención, es aquel que ha sido "efectivamente pagado" para la satisfacción de la obligación contraída en el desarrollo de la actividad subvencionada. La noción de pago nos reconduce, más allá del significado general de entrega o realización de la prestación debida para el cumplimiento de las obligaciones (art. 1156 Código Civil), al más concreto del pago como medio de cumplimiento de las deudas de dinero (art. 1170 Código Civil), puesto que, en efecto, es consustancial al instituto de la subvención la entrega de dinero al beneficiario (art. 2 LGS) para la satisfacción de las obligaciones contraídas en el cumplimiento de la actividad o ejecución de proyecto (art. 14.1.a LGS) que se persigue con la subvención.

Sin embargo, la compensación de deudas no es el medio ordinario de cumplimiento de las obligaciones dinerarias, aunque puede servir de medio subrogado del cumplimiento de esta clase de obligaciones (art. 1195 Código Civil). Por lo pronto, la compensación limita su ámbito de eficacia jurídica al de las relaciones obligacionales que se extingan por su aplicación, entre quienes sean recíprocamente deudores y acreedores. No se discute que a los efectos de la relación concesional entre el Ayuntamiento demandante y su proveedora, la Sra. Marina , la compensación despliegue sus efectos, y que se haya realizado en recta aplicación de las normas que regulan la compensación tributaria, concretamente los art. 55 y 59 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.



Pero las relaciones jurídicas extinguidas por virtud de la compensación tributaria son distintas de la regida por la subvención. Lo relevante es que en esta extinción por compensación no hay una aplicación directa de los fondos recibidos en la subvención, es decir, la extinción de las obligaciones recíprocas por compensación no ha conllevado la aplicación de la suma dineraria recibida por la subvención, de manera que lo que pretende el recurrente es que se acepte la ficción de que el crédito del Ayuntamiento que se extinguió por compensación con una deuda de la que era acreedor, y que nada tiene que ver con la actividad subvencionada (derecho de canon de arrendamiento de la cantina del centro social San Pedro), convierta al Ayuntamiento que aceptó la compensación, a su vez, en titular de un crédito que pueda satisfacerse con el dinero recibido por la subvención, lo que es conceptualmente imposible porque el efecto de la compensación es la extinción de los créditos en las cantidades concurrentes, de manera que una vez extinguido, ya no existe tal crédito (art. 1202 Código Civil).

Por último, conviene añadir que admitir la compensación de deudas como forma de aplicación de la suma de dinero recibida como subvención, sería un foco de eventuales disfunciones en la contratación de proveedores de bienes y servicios para la aplicación de los fondos de la subvención, ya que la ventaja de obtener la compensación de un crédito previo del beneficiario, comportaría un elemento extraño a los propios del mercado para la selección del proveedor. En este sentido, cabe recordar que el precio de mercado de bienes y servicios, en condiciones normales de concurrencia, es un elemento de contraste del adecuado empleo de los fondos subvencionados, a través de varios de los medios de comprobación que autoriza el art. 33 de la LGS (art. 33.1 LGS).

QUINTO.- *La doctrina jurisprudencial.*

La doctrina jurisprudencial que declaramos es que, salvo previsión expresa de las bases de la convocatoria de subvenciones, no se pueden aplicar los fondos constitutivos de la subvención mediante la compensación de deudas entre el beneficiario de la subvención y los proveedores de bienes o servicios suministrados para el desarrollo de la actividad o el proyecto subvencionado.

La aplicación de la anterior doctrina jurisprudencia conlleva la desestimación del recurso de casación, al ser conforme a Derecho la actuación administrativa, como declaró la sentencia recurrida, que ha de ser confirmada en su pronunciamiento.

SEXTO.- *Costas.*

Respecto a las costas del recurso de casación, no apreciamos temeridad ni mala fe en ninguna de las partes, por lo que cada parte habrá de soportar las causadas a su instancia, y las comunes por mitad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 93.4 LJCA.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecidas en el fundamento quinto:

1.- No haber lugar al recurso de casación núm. 2434/2019, interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas (Murcia) contra la sentencia núm. 70/2019, de 15 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, desestimatoria del recurso núm. 232/2017 formulado frente a la Orden de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de fecha 16 de mayo de 2017, que desestima el recurso de reposición interpuesto por el citado Consistorio contra la Orden de 13 de mayo de 2016, por la que se declara la obligación del citado Ayuntamiento de reintegrar la cantidad de 1.558,48 euros, más los intereses de demora que pudiesen corresponder en el expediente de subvención 22-2013-CONCILIACIÓN.

2.- Hacer el pronunciamiento sobre las costas del recurso de casación en los términos previstos en el último fundamento de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.