

# EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



## Les infraccions i les sancions en matèria de subvencions

16-10-2020

En el títol IV de la Llei 38/2003, general de subvencions (en endavant, LGS), es regulen les infraccions administratives i sancions en matèria de subvencions. L'article 52 de la LGS defineix les infraccions administratives en matèria de subvencions com les accions i les omissions tipificades en la LGS i que són sancionables fins i tot a títol de simple negligència.

La infracció es pot efectuar mitjançant conducta negativa (omissió) o conducta positiva (acció). Parlem de conductes negatives quan s'incompleix la finalitat o les obligacions per obtenir la subvenció; d'altra banda, les conductes positives poden ser l'obtenció de subvencions falsejant les condicions necessàries per obtenir-les o l'obtenció fraudulenta de subvencions.

Els responsables de les infraccions administratives en matèria de subvencions poden ser persones físiques o jurídiques, públiques o privades, així com els ens sense personalitat jurídica, com les comunitats de béns o les agrupacions de persones físiques o jurídiques. Són, per tant, responsables els que per acció o ommissió incorrin en els casos tipificats com a infraccions en la LGS. En aquest sentit, la redacció de l'article 53 de la LGS exclou de la responsabilitat qualsevol altra conducta de participació que no estigui tipificada.

En particular, són responsables:

- Els beneficiaris de les subvencions.
- Les entitats col·laboradores.
- El representant legal dels beneficiaris de subvencions que no tinguin capacitat d'obrar.
- Les persones o entitats relacionades amb l'objecte de la subvenció o de la seva justificació obligades a prestar col·laboració i facilitar tota la documentació requerida segons la normativa.

L'article 54 estableix l'exempció de responsabilitat en els subjectes que hagin actuat sota algun dels supòsits següents:

- quan els duguin a terme els que no tinguin capacitat d'obrar;
- quan es doni una força major, i
- quan derivin d'una decisió col·lectiva, per a qui hagi salvat el seu vot o no hagi assistit a la reunió en què es va prendre.

En matèria sancionadora, el Tribunal Constitucional ha assenyalat que les comunitats autònomes tenen potestat sancionadora en les matèries substantives sobre les quals tenen competències i, si s'escau, poden regular les infraccions i les sancions atenint-se als principis bàsics de l'ordenament estatal, però sense introduir divergències desraonades o desproporcionades a la fi perseguida respecte al règim jurídic aplicable en altres parts del territori, per exigències derivades de l'article 149.1.1.a de la Constitució espanyola (STC núm. 87/1985, 102/1985, 137/1986 i 48/1988).

Per aquest motiu ha declarat que es poden regular amb caràcter bàsic, de manera general, els tipus d'il·lícits administratius, els criteris per qualificar-ne la gravetat, i els límits màxims i mínims de les sancions corresponents, sens perjudici de la legislació sancionadora que puguin establir les comunitats autònomes, que poden modular tipus i sancions en el marc de les normes bàsiques (STC núm. 227/1988). Per tant, cal entendre que l'entrada en vigor l'any 2003 de la LGS no va derogar ni desplaçar automàticament l'aplicació de la regulació sancionadora de la normativa prèvia que tenien algunes comunitats autònomes.

Les principals normes autonòmiques anteriors a l'entrada en vigor de la LGS són: la Llei 2/1995, de subvencions públiques de la comunitat de Madrid; el Decret legislatiu 1/1998, pel qual s'aprova el text refós de la Hisenda General del País Basc i, a Catalunya, el Decret 3/2002, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya.

Les **infraccions administratives** estan regulades en els articles 56-58 de la LGS, que tenen caràcter de legislació bàsica (disposició final primera de la LGS). A continuació es detallen les infraccions segons la tipologia: infraccions lleus (art. 56), infraccions greus (art. 57) i infraccions molt greus (art. 58).

Les **infraccions lleus** tenen dues característiques: la primera, el caràcter obert, ja que qualsevol altra obligació establerta en la Llei o en les bases reguladores, sempre que no estiguin tipificades com greus o molt greus, tenen la naturalesa d'infracció lleu; i la segona és que no ocasionen un perjudici directe als fons públics o l'erari públic, ja que són incompliments de deures formals per part del beneficiari i de les entitats col·laboradores, o l'incompliment de col·laborar de tercers relacionats amb l'objecte de la subvenció.

La LGS considera infraccions lleus:

- a) La presentació fora de termini del compte justificatiu de la subvenció rebuda. La delimitació entre la presentació fora de termini i la manca de justificació de les subvencions (incompliment greu) s'estableix en el termini de 15 dies que atorga l'Administració per justificar i no s'ha complert.
- b) La presentació de comptes justificatius inexactes o incomplets.
- c) L'incompliment de les obligacions formals.
- d) L'incompliment d'obligacions comptables o registrals, concretament:
  - L'omissió o la inexactitud d'una o diverses operacions en la comptabilitat i registres legalment establerts.
  - No portar o conservar la comptabilitat, els registres comptables, els programes i els arxius informàtics que donen suport a la comptabilitat.
  - Portar comptabilitats diverses que, referides a una mateixa activitat i exercici econòmic, no permetin conèixer la vertadera situació de l'entitat.

- La utilització de comptes amb un significat diferent del que els correspon, segons la seva naturalesa, que dificulti la comprovació de la realitat de les activitats subvencionades.

e) L'incompliment de conservar els justificants o els documents equivalents.

f) L'incompliment per part de les entitats col·laboradores de les obligacions establertes en l'article 15 de la LGS, com ara l'entrega de fons als beneficiaris, entre d'altres.

Segons la LGS tenen la naturalesa d'**infraccions greus (art. 57 de la LGS)**:

a) L'incompliment de l'obligació de comunicar a l'òrgan concedent o a l'entitat col·laboradora l'obtenció de subvencions, ajuts públics, ingressos o recursos per a la mateixa finalitat.

b) L'incompliment de les condicions establertes que alteri substancialment les finalitats per a les quals la subvenció va ser concedida.

c) La falta de justificació de la utilització que es fa dels fons rebuts un cop transcorregut el termini establert per presentar-la.

d) L'obtenció de la condició d'entitat col·laboradora falsejant els requisits requerits a les bases reguladores o ocultant els que l'hagin impedita.

e) L'incompliment per part de l'entitat col·laboradora de l'obligació de verificar, si s'escau, el compliment i l'efectivitat de les condicions o els requisits determinants per a l'atorgament de les subvencions, quan en derivi l'obligació de reintegrament.

f) La falta de subministrament d'informació per part de les administracions, els organismes i altres entitats obligades a subministrar informació a la Base de Dades Nacional de Subvencions.

g) Altres conductes tipificades com a infraccions greus en la normativa de la Unió Europea en matèria de subvencions.

Finalment, l'article 58 de la LGS estableix com **infraccions molt greus**:

- L'obtenció d'una subvenció falsejant les condicions requerides per a la seva concessió.
- La no aplicació, en tot o en part, de les quantitats rebudes a les finalitats per a les quals va ser concedida la subvenció.
- La resistència, l'excusa, l'obstrucció o la negativa a les actuacions de control establertes en la normativa.
- La falta de lliurament, per part de les entitats col·laborades, als beneficiaris dels fons rebuts d'acord amb els criteris establerts en les bases reguladores de la subvenció.

Aquestes conductes ocasionen un greu perjudici a la hisenda pública ja que suposen un ús indegut de recursos públics i la no realització de la finalitat pública per a la qual es va destinar en el seu moment la subvenció.

Com hem comentat més amunt, la normativa autonòmica en matèria de subvencions es regula en algunes comunitats autònomes amb una **lleï autonòmica de subvencions**, com seria el cas de Galícia (Llei 9/2007, de subvencions de Galícia); Aragó (Llei 5/2015, de subvencions d'Aragó), i Cantàbria (Llei 10/2006, de subvencions de Cantàbria).

En altres comunitats, les subvencions es regulen com un **títol de la normativa que regula les finances públiques autonòmiques**, en aquest cas trobem la Comunitat Valenciana, amb la Llei 1/2015, d'hisenda pública, del sector públic instrumental i de subvencions, i Catalunya, entre d'altres.

Concretament, a Catalunya, les subvencions i les transferències de la Generalitat es regulen en el capítol IX (art. 87-108) del text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2002 (en endavant, TRLFPC). En els articles 101-105 del TRLFPC es regulen les infraccions i les sancions en matèria de subvencions, que es classifiquen en molt greus, greus i lleus.

A diferència de la regulació estatal comentada anteriorment, l'article 101 del TRLFPC classifica les infraccions en funció de l'element subjectiu de la subvenció: el beneficiari, l'entitat col·laboradora i el tercer; i, dins del subjecte, segons la gravetat d'aquestes infraccions, en molt greus, greus i lleus.

Són **infraccions molt greus del beneficiari** l'obtenció d'una subvenció falsejant les condicions requerides per fer-ne la concessió o ocultant dades que n'haurien impedit o dificultat la concessió; la destinació de les quantitats percebudes, parcialment o totalment, a finalitats diferents per a les quals fou concedida la subvenció, i l'incompliment, per raons imputables al beneficiari, de les obligacions imposades per a la concessió de la subvenció.

Són **infraccions greus del beneficiari** la negativa a permetre les actuacions d'inspecció, comprovació i control per part de l'ens concedent, de la Intervenció General o dels altres òrgans de control, i la manca de comunicació a l'ens concedent de l'obtenció de subvencions o ajuts per a la mateixa finalitat procedent de qualsevol administració pública.

Finalment, són **infraccions lleus dels beneficiaris** la manca de justificació, en tot o en part, de l'aplicació dels fons percebuts o la justificació fora del termini establert per acreditar la realització de l'objecte de la subvenció i la manca d'acreditació davant de l'administració del compliment de les obligacions imposades per a la concessió de subvencions.

Les entitats col·laboradores, per la seva banda, poden ser sancionades per les infraccions següents:

- **Infracció molt greu:** la manca de lliurament al beneficiari dels fons rebuts.
- **Infraccions greus:** la negativa a permetre les actuacions de comprovació i control, respecte a la gestió dels fons rebuts, i la manca de verificació, si escau, del compliment de les condicions establertes en l'atorgament de la subvenció.
- **Infracció lleu:** la manca de lliurament de la justificació presentada als beneficiaris.

Les infraccions que poden cometre tercers estan relacionades amb la negativa a permetre les actuacions de comprovació i control.

Cal posar de manifest que la reincidència en la comissió d'infraccions greus en el termini de tres anys per part del beneficiari i/o de l'entitat col·laboradora, tenen la consideració d'infraccions molt greus quan així hagi estat declarat per resolució ferma en via administrativa.

Les sancions en la LGS

En els articles 59-63 de la LGS es classifiquen les sancions que corresponen a les infraccions lleus, greus i molt greus, i s'estableixen els criteris per graduar-les. L'article 59.1 de la LGS classifica les sancions en pecuniàries i no pecuniàries.

**Les sancions pecuniàries** poden consistir en una multa fixa o proporcional. La sanció pecuniària proporcional s'aplica sobre la quantitat indegudament obtinguda, aplicada o no justificada.

La multa fixa està compresa entre 75 € i 6.000 €, i la multa proporcional pot anar del tant al triple de la quantitat indegudament obtinguda, aplicada o no justificada o, en cas d'entitats col·laboradores, dels fons indegudament aplicats o justificats. La multa pecuniària és independent de l'obligació de reintegrament que disposa la LGS.

**Les sancions no pecuniàries** que es poden imposar en cas d'infraccions greus o molt greus, poden consistir en:

- a) La pèrdua durant un termini de fins a cinc anys de la possibilitat d'obtenir subvencions, ajuts públics i avals de les administracions públiques.
- b) La pèrdua durant un termini de fins a cinc anys de la possibilitat d'actuar com a entitat col·laboradora en relació amb les subvencions regulades en la Llei.
- c) La prohibició durant un termini de fins a cinc anys per contractar amb les administracions públiques.

Les sancions es graduen en lleus, greus o molt greus. L'import de les **sancions lleus** imposades a un mateix infractor per cada subvenció no pot passar en conjunt de l'import de la subvenció concedida inicialment. L'import de les **sancions greus i molt greus** imposades no pot excedir en conjunt del triple de l'import de la quantitat indegudament obtinguda, aplicada o no justificada o, en cas d'entitats col·laboradores, dels fons indegudament aplicats o justificats.

El règim sancionador a Catalunya

Segons la normativa catalana, els òrgans competents per iniciar el procediment sancionador són els que hagin formulat les propostes de resolució de concessió de subvencions. En les infraccions greus i lleus és competent el conseller o consellera del departament que hagi concedit la subvenció. La resolució de les infraccions molt greus és competència del Govern.

El TRLFPC, a l'igual que la normativa estatal, diferencia entre sancions pecuniàries i sancions no pecuniàries. La **sanció pecuniària per infraccions molt greus** és una multa del doble al triple de la quantitat obtinguda indegudament, o en el cas d'una entitat col·laboradora, dels fons rebuts. En el cas d'un tercer, és una multa de fins a la quantitat obtinguda pel beneficiari.

La **sanció molt greu no pecuniària** és la pèrdua per al beneficiari, per a l'entitat col·laboradora i per als tercers, del dret a obtenir subvencions, així com la prohibició de contractar amb l'Administració de la Generalitat, en ambdós casos, durant un període de tres a cinc anys.

La **sanció pecuniària per infraccions greus** és una multa de fins al doble de la quantia obtinguda indegudament o, en el cas d'una entitat col·laboradora, dels fons rebuts. En el cas d'un tercer, és una multa de fins a la quantitat obtinguda pel beneficiari.

La **sanció no pecuniària per infracció greu** és la pèrdua per al beneficiari, per a l'entitat col·laboradora i per als tercers, del dret a obtenir subvencions de la Generalitat, durant un període d'un any a tres anys, i també, durant el mateix període, la pèrdua del dret a ser designada entitat col·laboradora i la prohibició de contractar amb l'Administració de la Generalitat.

La **sanció pecuniària per infraccions lleus** és una multa d'una quantitat igual a la percebuda indegudament o la de l'import de la quantitat no justificada o, en el cas d'una entitat col·laboradora, dels fons percebuts.

La sanció no pecuniària per infracció lleu comporta la pèrdua per al beneficiari, per a l'entitat col·laboradora i per als tercers, del dret a obtenir subvencions de la Generalitat durant el període d'un any, i també, durant el mateix període, la pèrdua del dret a ser designada entitat col·laboradora, i la prohibició durant el període d'un any per contractar amb l'Administració de la Generalitat.

La normativa catalana afegeix en l'article 102.3 que les sancions establertes són independents de l'exigència de l'obligació d'exigir el reintegrament a l'infractor.



## **Òscar Segura San Juan**

Auditor de la Sindicatura de Comptes