

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



La responsabilitat comptable en matèria de subvencions

26-11-2021

Aquest apunt vol posar una mica de llum en el concepte de **responsabilitat comptable**, que malauradament està d'actualitat en els mitjans de comunicació, en concret, la responsabilitat comptable en matèria de subvencions.

El Tribunal de Comptes té dues funcions: la funció fiscalitzadora i la funció d'enjudiciament comptable. En relació amb la funció fiscalitzadora, el Tribunal de Comptes és l'òrgan suprem (art. 136.1 de la CE), però no únic, ja que la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes (LOTCu) pressuposa l'existència d'òrgans autonòmics de control extern, com per exemple la Sindicatura de Comptes de Catalunya. En la funció d'enjudiciament, el Tribunal és **únic, però no suprem** quan enjudicia la **responsabilitat comptable**, ja que la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem té la competència sobre el recurs de cassació i la revisió contra les resolucions emeses pel Tribunal de Comptes.

L'article 136.2 de la CE estableix que el Tribunal de Comptes, sens perjudici de la seva jurisdicció, ha de trametre a les Corts Generals un informe anual en què, sempre que sigui procedent, ha de comunicar les infraccions o les responsabilitats en què, segons el seu judici, s'hagin incorregut.

La responsabilitat comptable es regula en la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes (LOTC), i en la Llei 7/1988, de 5 d'abril, de funcionament del Tribunal de Comptes (LFTCu).

L'article 38 de la LOTCu defineix la responsabilitat comptable: "el qui per acció o omissió contrària a la Llei origini el menyscapte dels cabals o efectes públics queda obligat a la indemnització dels danys i perjudicis causats. El menyscapte ha de ser: efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat en relació amb determinats cabals o efectes (art. 59 de la LFTCu) i queden exclosos els danys morals i els danys eventuals."

La funció d'enjudiciament del Tribunal es concreta en l'enjudiciament de conductes constitutives d'infraccions comptables. En aquest sentit, la normativa distingeix els següents tipus d'il·lícits comptables:

- la malversació en l'administració de fons públics

- comprometre despeses i ordenar pagaments sense crèdits per fer-los
- la no justificació de la inversió dels fons rebuts.

El fonament que utilitza el Tribunal de Comptes per incloure les subvencions en la seva jurisdicció, a banda de la inclusió expressa en la LFTCu, és que tracta la subvenció com un traspàs de fons públics sotmesos a unes normes de caràcter pressupostari de comptabilitat i això converteix els perceptors (beneficiaris) en comptedants, ja que fins que no justifiquen l'objecte i el destí que es dona a aquests cabals aquests poden ser objecte de reintegrament.

A més, la Sala Tercera del Tribunal Suprem, en la Sentència del 31 de gener del 2007, va reconèixer que les infraccions ocasionades pels perceptors de subvencions poden ser responsabilitat comptable: "Les infraccions comeses amb motiu de la percepció de subvencions amb càrrec al Pressupost general de l'Estat generen responsabilitat comptable amb l'obligació d'indemnitzar la Hisenda Pública dels danys i perjudicis que s'hagin ocasionat; aquesta responsabilitat és imputable als perceptors de les subvencions, ja que la responsabilitat és conseqüència del menyscapse dels cabals públics que són les subvencions rebudes amb càrrec als Pressupostos generals de l'Estat, causant de la responsabilitat comptable, que quant a la responsabilitat civil, no penal ni administrativa, comporta l'obligació d'indemnitzar els danys i perjudicis causats."

Els principals elements de responsabilitat comptable són:

- Quan es tracti d'una acció o omissió atribuïble a una persona que tingui a càrrec seu el maneig de cabals o efectes públics.
- Que aquesta acció o omissió es desprengui dels comptes que han de retre els que recaptin, intervinguin, administrin, custodiïn, maneguin o utilitzin cabals o efectes públics.
- Que aquest comportament impliqui una vulneració de la normativa pressupostària i comptable reguladora del sector públic corresponent.
- Que concorri dol, culpa o negligència greu en el subjecte actiu.
- Que es produeixi un dany efectiu i individualitzat en relació amb determinats cabals o efectes, i avaluable econòmicament.
- La relació de causalitat entre l'acció o l'omissió i el dany efectivament produït.

Segons l'article 18 de la LOTCu la jurisdicció comptable és compatible respecte d'uns mateixos fets amb l'exercici de la potestat disciplinària i amb l'actuació de la jurisdicció penal. Quan els fets siguin constitutius de delictes, la responsabilitat civil la determina la jurisdicció comptable en l'àmbit de la seva competència. Per tant, es podria extreure que la responsabilitat comptable és una "subespècie" de la responsabilitat civil però no de la responsabilitat penal.

Els subjectes que tenen responsabilitat comptable en matèria de subvencions són els perceptors de subvencions, per tant, persones físiques, persones jurídiques i en aquest darrer cas subsidiàriament els socis d'aquestes. En el cas de persones jurídiques dissoltes o en liquidació, la responsabilitat es transmet als socis o partícips del capital, de forma solidària i fins al límit de la quota de liquidació, en el cas de societats anònimes i limitades.

La responsabilitat comptable en les comunitats de béns, patrimonis separats o unitats econòmiques sense personalitat jurídica recau sobre el patrimoni de qui va rebre la subvenció, però cal tenir en compte que subsidiàriament també pot correspondre als membres o copartícips de les comunitats de béns.

En síntesi, cal destacar que la responsabilitat comptable afecta els perceptors de subvencions i d'ajudes del sector públic, tant persones físiques com persones jurídiques beneficiàries.

En matèria de subvencions podrien ser causa de responsabilitat comptable els supòsits següents:

- Quan un beneficiari hagi de reintegrar a l'Administració concedent el principal de la quantitat indegudament rebuda, justificada o aplicada.
- Quan el beneficiari no informa de la percepció d'altres subvencions, o l'amaga, pel mateix objecte subvencional.
- En el cas que el beneficiari no reuneixi les condicions exigides per rebre les subvencions o les aplica a altres fins que no tenen res a veure amb l'objecte de la subvenció.

Si analitzem el primer supòsit, quan un beneficiari hagi de reintegrar a l'Administració concedent el principal de la quantitat indegudament justificada, ens podem trobar tres situacions:

En primer lloc, que l'Administració i el Tribunal de Comptes consideren que no hi ha responsabilitat comptable, en aquest cas la competència i el procediment de reintegrament és de l'Administració concedent.

En segon lloc, quan els dos organismes consideren que hi ha responsabilitat comptable, en aquest cas l'Administració podria iniciar el procediment, però podria ser avocat pel Tribunal de Comptes, d'acord amb la lletra *e* de l'article 3 de la LFTCU: "Avocar el coneixement de qüestions sobre responsabilitat comptable exigida d'acord amb normes específiques en via administrativa i traslladar-les a la Secció d'Enjudiciament."

En tercer lloc, si l'Administració considera que el reintegrament d'una subvenció s'ha de tramitar mitjançant procediment administratiu i el Tribunal de Comptes per la seva part considera que d'aquell mateix expedient hi ha responsabilitat comptable i s'ha d'iniciar un procediment jurisdiccional per fer efectiu el reintegrament.

En aquest darrer supòsit ens trobem davant de la compatibilitat de les dues vies d'actuació, d'una banda, la via administrativa (Administració, amb el seu procediment de reintegrament) i, de l'altra, la via responsabilitat comptable (el Tribunal de Comptes exigeix el reintegrament de la subvenció). Per tant les dues vies poden actuar, ja que són dues ordres jurisdiccionals compatibles i alhora diferents des del punt de vista objectiu.

Per concloure, tant el reintegrament de les subvencions, com l'exigència de responsabilitat comptable tenen el mateix objectiu: obtenir el reparament patrimonial i el rescabament dels recursos públics, subvencions i/o ajudes públiques no utilitzats per a la finalitat atorgada.

Altres qüestions d'interès, en què la normativa que regula la responsabilitat comptable (LOTCu) i la LGS no van en la mateixa direcció, són les següents:

El primer aspecte és la quantificació del tipus d'interès a aplicar al beneficiari quan ha de reintegrar les quantitats. L'article 37 de la LGS estableix que el beneficiari està obligat a reintegrar el principal i l'interès de demora, o sigui l'interès legal dels diners incrementat en un 25%. En canvi l'article 71 de la LOFTC estableix que els interessos s'han de calcular en funció del tipus d'interès legal.

Per tant, quan s'aplica la LGS el càlcul dels interessos és superior al càlcul dels interessos reclamats pel procediment de responsabilitat comptable.

El segon aspecte és la prescripció segons l'article 39.1 de la LGS: "Prescriu al cap de quatre anys el dret de l'Administració a reconèixer o liquidar el reintegrament." En canvi, la disposició addicional tercera de la LOFTCu estableix que les responsabilitats comptables prescriuen al cap de cinc anys d'ençà que es van produir els fets.

Per concloure, caldria homogeneïtzar els terminis establerts en la normativa regulada en el Tribunal de Comptes (LOTCu 1982 i LOFTCu 1988) als terminis establerts en la normativa de subvencions, i així millorar la seguretat jurídica dels perceptors de subvencions.



Òscar Segura San Juan

Auditor de la Sindicatura de Comptes