

RESPONSABILIDAD ECONÓMICO-CONTABLE DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS UNIVERSITARIOS, EN ESPECIAL LOS CONSEJOS SOCIALES

JORNADA SOBRE RESPONSABILIDAD

CONFERENCIA DE CONSEJOS SOCIALES

Oviedo, 24 de febrero de 2017

Antonio M. López Hernández

Presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía

(antonio.lopez@ccuentas.es)

ÍNDICE

- ✓ Responsabilidades exigibles a quienes manejan fondos públicos
- ✓ Responsabilidad contable:
 - ✓ definición y articulación
 - ✓ Requisitos
 - ✓ Supuestos
- ✓ Procedimientos ante el TCU: alcance y malversación
- ✓ Procedimientos administrativos de responsabilidad contable
- ✓ Aplicación al ámbito de las UUPP: responsabilidad compartida
- ✓ Responsabilidad por buen gobierno económico

RESPONSABILIDADES EXIGIBLES A QUIENES MANEJAN FONDOS PÚBLICOS

Art. 31.2 CE (Importancia del control de la gestión FP)

- “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”

ÁMBITOS

- Responsabilidades administrativas
- Responsabilidades disciplinarias
- Responsabilidades penales
- Responsabilidades contables
- Responsabilidades de “buen gobierno económico”

RESPONSABILIDAD CONTABLE (ÁMBITO UNIVERSITARIO)

- ❑ El Art. 79 de Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades remite a las previsiones contenidas en la legislación financiera y presupuestaria aplicable al sector público
- ❑ Ley General Presupuestaria como normativa supletoria (Título VII “De las responsabilidades”, en el que se inserta el régimen de la responsabilidad contable)

RESPONSABILIDAD CONTABLE(i)

Definición (García, P. (2009): *Régimen Jurídico del gasto público*. Estudios Jurídicos, BOE

«Una responsabilidad patrimonial que supone la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública de los daños y perjuicios causados a la misma», en forma tal que las infracciones contables al contrario que las disciplinarias o penales, «no dan lugar a la imposición de una pena o sanción sino sólo a la reparación del daño causado»

Articulación

La responsabilidad contable podrá articularse a través:

- Procedimiento administrativo regulado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y en el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, sobre Expedientes Administrativos de Responsabilidad Contable derivados de infracciones previstas en el Título VII de la mencionada Ley
- Procedimiento jurisdiccional ante el Tribunal de Cuentas (Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo). Dos procedimientos, a su vez:
 - Procedimiento de reintegro por alcance
 - Juicio de cuentas

RESPONSABILIDAD CONTABLE (ii)

- “Las autoridades y demás personal al servicio de las entidades contempladas en el artículo 2 de esta ley que por dolo o culpa graves adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones de esta ley, estarán obligados a indemnizar a la Hacienda Pública estatal o, en su caso, a la respectiva entidad los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquellos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder” (art. 176 LGP “Principio general”)

Requisitos



Sentencia Sala de Apelación TCU (30-06-1992)

- a) Exigible a las autoridades y demás personal al servicio de las entidades que conforman el sector público (que tengan a su cargo el manejo de caudales públicos)
- b) Debe existir un daño o menoscabo de los caudales públicos (individualizado y evaluable)
- c) Haber actuado con dolo, culpa o negligencia graves (relación de causalidad entre la acción y el daño)
- d) Consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y contable

RESPONSABILIDAD CONTABLE(iii)

Supuestos (art. 177 LGP)

- a) Haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos (Tramitación ante el Tcu-procedimiento reintegro por alcance)
- b) Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública estatal sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.
- c) Comprometer gastos, liquidar obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en esta ley o en la de Presupuestos que sea aplicable.
- d) Dar lugar a pagos reintegrables, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 de esta ley.
- e) No justificar la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de esta ley y la Ley General de Subvenciones.
- f) Cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, cuando concurren los supuestos establecidos en el artículo 176 de esta ley.

PROCEDIMIENTOS ANT EL TC: ALCANCE Y MALVERSACIÓN (art. 177. 1.a)

ALCANCE: “el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas” (Art. 72 LFTC)

El tipo infractor viene determinado por la inexistencia de justificación en una cuenta de fondos públicos, o por la ausencia de acreditación del destino dado a los caudales o efectos públicos, o incluso, por la desaparición injustificada de los mismos. No es necesario que haya apropiación de fondos

MALVERSACIÓN: “se considerará malversación de caudales o efectos públicos su sustracción, o el consentimiento para que ésta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo” (Art. 72 LFTC)

Sólo en el caso de que a la falta de justificación se una la apropiación ilícita, podríamos hablar de malversación contable

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIDAD CONTABLE (Art. 177.1 b), c), d) y e)

Declaración administrativa



Real Decreto 700/1988, de 1 de julio por el que se regulan los expedientes administrativos de responsabilidad contable

Art. 177.1.b): Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública estatal sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro

Art. 177.1 c): Comprometer gastos, liquidar obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en esta ley o en la de Presupuestos que sea aplicable.

Art. 177.1 d): Dar lugar a pagos reintegrables, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 de esta ley (**Pagos indebidos**)
(**OM PRE/1064/2016, de 29 de junio, por la que se desarrolla parcialmente el RGR**)

Art. 177.1 e): No justificar la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de esta ley y la Ley General de Subvenciones (**Anticipos de caja fija y fondos de maniobra; pagos a justificar**); **STCU 18/2010; STCU 10/2016; STCU 18/2016**

APLICACIÓN AL ÁMBITO DE LAS UUPP RESPONSABILIDAD COMPARTIDA (i)

Órganos generales colegiados necesarios	Órganos unipersonales generales necesarios
Claustro	Rector
Consejo de Gobierno (Art. 15 LOU)	Secretario General
Consejo Social (Art. 14 LOU)	Gerente
Órganos desconcentrados	
Consejo de Facultad	Decano
Consejo de Dpto.	Director
Otros	Otros

Consejo de Gobierno y Consejo Social, no se relacionan en virtud de un sistema piramidal o de jerarquía, sino en función el principio de competencia, pues son muchos los asuntos que requieren una intervención conjunta de ambos órganos en procedimiento bifásicos.

RESPONSABILIDAD COMPARTIDA EN EL MANEJO DE LOS FONDOS PÚBLICOS
(SSTCU 31/2004; 12/2006; 9/2006)

APLICACIÓN AL ÁMBITO DE LAS UUPP RESPONSABILIDAD COMPARTIDA (ii)

El concepto de cuantadante no debe reducirse a quien tiene el “manejo directo” de fondos públicos, eximiéndose de responsabilidad el resto de los intervinientes en el proceso de producción el menoscabo. Para el TCU basta con tener capacidad de decisión e inversión para quedar concernido por el régimen de responsabilidad contable (SSTCU de 29/09/2009 y 18/05/2016)

Tampoco cabe que el órgano decisor que aprueba los Presupuestos de una Institución o Entidad Pública excluya su responsabilidad contable, descargándola en el “ordenador de pagos”, que se limita a dar cumplimiento a los acuerdos del primero (STS 18/01/2012)

- También asume responsabilidad contable quien incumple sus obligaciones de control o supervisión, sobre las decisiones adoptadas (STCU 1/2014)
- En el caso de omisión de funciones de vigilancia y control estaremos ante un supuesto de responsabilidad contable subsidiaria y no directa (art. 42 y 43 LOTCU)



Los Consejos Sociales, no pueden desentenderse de sus funciones de control y supervisión económico-financiera de la Universidad y de sus entes instrumentales

LOS SERVICIOS DE AUDITORÍA INTERNOS EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

(Campos Arana, 2013)

- ❑ En las universidades públicas de España existe la función de auditoría interna con el enfoque moderno pero en un nivel medio de desarrollo.
- ❑ Se evidencia un cierto desequilibrio entre el perfil del Titular y el de la Unidad como equipo de trabajo.

Variedad

- ❑ Se utilizan hasta 15 denominaciones distintas para la unidad responsable de la supervisión del control interno, con 8 diferentes nombramientos para quien ocupa su titularidad

LOS SERVICIOS DE AUDITORÍA INTERNOS EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

(Campos Arana, 2013)

Dependencia

- ❑ La Unidad se encuentra ubicada, principalmente, bajo la estructura del Gerente (48%) y del Rector (28%); en tanto que la dependencia funcional se concentra en el Rector o el Gerente (44% y 20%, respectivamente). En 3 casos dependen orgánicamente del Consejo Social (en 2 de estos casos, con dependencia funcional).

Control mixto

- ❑ La modalidad de control más frecuente (75% de las unidades) es del tipo mixto (a priori y a posteriori).

RECOMENDACIONES DE LAS ICEX

(relativas al órgano de control interno)

- Dependencia del servicio o unidad de control interno (intervención o unidad de auditoría interna)
- Dotación de medios humanos y materiales para realizar su labor de manera eficaz y eficiente.
- Creación de la figura del interventor con características y cometidos similares al resto de entidades del sector público.
- Aprobación de reglamento que contemple las funciones desarrolladas por la unidad de control interno.
- Reforzar los controles financieros permanentes.
- Establecer procedimientos para la comunicación y resolución de discrepancias y reparos
- Elaboración del Plan Anual de Actuaciones.
- Elaboración de Memoria Anual

CONTRATACIÓN DE AUDITORÍAS EN LAS UUPP (i)

- Las UUPP están obligadas a rendir cuentas de su actividad ante las Instituciones de Control Externo (ICEX) (art. 81 LOU) y sometidas al control externo de éstas.
- Entre las funciones del Consejo Social de la Universidad se encuentra ordenar la contratación de auditorías externas, para la emisión de un informe de auditoría de cuentas anuales de la Universidad.
- La disposición adicional 2ª de la Ley 22/2015, de 20 de julio de Auditoría de Cuentas (LAC), relativa a auditoría en entidades del sector público, dispone que *«los informes a que se refiere este apartado, que pudieran emitir auditores de cuentas o sociedades de auditoría sobre entidades públicas, no podrán identificarse como de auditoría de cuentas, ni su redacción o presentación podrán generar confusión respecto a su naturaleza como trabajo de auditoría de cuentas»*
- Por tanto, aquellas actuaciones profesionales realizadas por auditores de cuentas o sociedades de auditoría inscritos en el ROAC dirigidas a la verificación de la información financiera de las Universidades Públicas, no pueden identificarse como de auditoría de cuentas, y consecuentemente, los informes que puedan ser emitidos quedan fuera de la LAC y del control de calidad que lleva a cabo el ICAC

CONTRATACIÓN DE AUDITORÍAS EN LAS UUPP (ii)

Resolución de 7 de septiembre de 2011, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los contratos de asistencia técnica para la realización de auditorías en las Entidades Locales

- 1.- El ejercicio de la función de control sobre la gestión económico-financiera y las cuentas del sector público, en sus diferentes modalidades en las que cabe incluir la técnica de la auditoría, tanto en cuanto control interno como control externo, está expresamente encomendado en nuestro ordenamiento jurídico a Instituciones u Órganos públicos, resultando excepcional la participación de la empresa privada.
- 2.- Salvo que estas actuaciones de la empresa privada den satisfacción a lo previsto en la LAC u otra normativa específica, los resultados que pudieran derivarse del cumplimiento de los contratos de colaboración suscritos, previa justificación fundamentada de su necesidad, estarán sometidos al control y aceptación de las Instituciones y Órganos públicos responsables del control de las cuentas y de la gestión pública, sin que los informes que pudieran haber emitido alcancen el carácter formal de informes de auditoría elaborados en cumplimiento de las previsiones de la citada Ley y los efectos atribuidos a los mismos, sin que la circunstancia de que estos informes vengán rubricados por auditores inscritos en el ROAC, inscripción reservada para el ejercicio de las funciones previstas en dicha Ley, sea suficiente para otorgarles dicho carácter.
- 3.- El marco jurídico establecido en nuestro ordenamiento jurídico para la función del control de las entidades públicas y la necesidad de que cualquier colaboración que pudiera solicitarse a auditores privados habrá de estar adecuadamente justificada por carencia de medios propios y su contratación, ejecución y resultados supervisados y aceptados por el órgano que tiene atribuida la función de control interno de la Universidad.

RESPONSABILIDAD POR BUEN GOBIERNO ECONÓMICO

(Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno) (i)

Listado de infracciones (art. 28 LTBG) (i)

- a) La incursión en alcance en la administración de los fondos públicos cuando la conducta no sea subsumible en ninguno de los tipos que se contemplan en las letras siguientes.
- b) La administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.
- c) Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la LGP, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.
- d) La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.
- e) La ausencia de justificación de la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, la normativa presupuestaria equivalente de las administraciones distintas de la General del Estado.

RESPONSABILIDAD POR BUEN GOBIERNO ECONÓMICO **(Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno) (ii)**

Listado de infracciones (art. 28 LTBG) (ii)

- f)** El incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del nivel de deuda pública de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 de la LOEPSF (tb. art. 32).
- g)** La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la LOEPSF, la LFCA y en el TRLRHL.
- h)** La no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya formulado la advertencia prevista en el artículo 19 de la LOEPSF.
- i)** La suscripción de un Convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del MHAP previsto en el artículo 20.3 de la LOEPSF.
- j)** La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio de conformidad con el artículo 23 de la LOEPSF.

RESPONSABILIDAD POR BUEN GOBIERNO ECONÓMICO (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno) (iii)

Listado de infracciones (art. 28 LTBG) (iii)

- k)** El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.
- l)** La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio de acuerdo con el artículo 24.3 de la LOEPSF.
- m)** La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la LOEPSF.
- n)** La no adopción del acuerdo de no disponibilidad o la no constitución del depósito, cuando así se haya solicitado, previstos en el artículo 25 de la LOEPSF
- ñ)** La no adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la no constitución del depósito que se hubiere solicitado o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos cuando se hubiere formulado el requerimiento del Gobierno previsto en el artículo 26.1 de la LOEPSF.
- o)** El incumplimiento de las instrucciones dadas por el Gobierno para ejecutar las medidas previstas en el artículo 26.1 de la LOEPSF.
- p)** El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 de la LGP u otra normativa presupuestaria que sea aplicable

RESPONSABILIDAD POR BUEN GOBIERNO ECONÓMICO (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno) (iv)

Listado de infracciones (art. 28 LTBG) (iv)



a) Infracciones coincidentes con las propias de responsabilidad contable de la LGP y normativa autonómica sobre la materia: **supuestos contemplados en las letras a), b) c) y e) del art. 28 LTBG que coinciden exactamente con los de las mismas letras del art. 177.1. LGP.**

b) Infracciones ligadas al cumplimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria: **las infracciones recogidas en las letras f), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ), o,) p) del art. 28 LTBG**

c) Otras infracciones de procedimiento y rendición: **supuestos contemplados en las letras d) y p)**



¿Es aplicable el sistema de sanciones previsto en la LTBG a los altos cargos o asimilados de las Universidades?



GRACIAS POR SU ATENCIÓN