

# Fiscalización del sector público local y rendición de cuentas

---

**Ramón Álvarez de Miranda García**  
Consejero del Tribunal de Cuentas

El Museo Arqueológico de Sevilla ha incorporado a su colección la tabla de bronce de las Leyes Romanas de Osuna, una pieza del siglo I d. C. descubierta casualmente en 1999. La placa contiene algunos capítulos del ordenamiento local de la ciudad y es el conjunto de normas jurídicas más antiguo que se ha descubierto de la Hispania romana. Desde la antigüedad, los pueblos y ciudades han establecido normas por las que regirse y ordenar todos los aspectos de la vida cotidiana local. En nuestro tiempo, el control local se ve afectado por numerosos problemas que varían dependiendo de las características de la entidad constituida. Este artículo pretende aclarar cuáles son esos problemas y a qué se deben, todo ello dentro del marco jurídico actual y desde la perspectiva de un auditor público. Cuestiones como la fiscalización del sector público local y la rendición de cuentas, haciendo referencia a problemas presupuestarios, de gestión de personal, contratación, control interno y urbanismo, se abordan de manera genérica y a la vez esperamos que sencilla para el lector.

## 1. INTRODUCCIÓN

La institución del concejo abierto ha sido frecuentemente citada como un ejemplo de participación de origen muy antiguo, convoca-

da a campana tañida y cuya celebración se producía en el pórtico de la iglesia más importante de la localidad. Las reuniones de los municipios españoles se hacían regularmente en las Casas Consistoriales y evidenciaban una cierta democracia participativa sobre la que se ha producido una literatura un tanto idealizadora. La otra cara de la moneda, la imagen menos amable de la vida municipal, nos la ofrece la propia lengua cuando define la «alcaldada» como la «acción arbitraria que ejecuta un alcalde u otra autoridad, abusando de su poder». La realidad es que en el ámbito local han coexistido viejas tradiciones de participación, demandas de mayor transparencia y prácticas de gobierno poco ejemplarizantes.

En la historia contemporánea de nuestro país han sido comunes las prácticas restrictivas de los poderes locales. Los «alcaldes de Real orden», nombrados por el Monarca por tiempo indefinido, estuvieron en el centro de la polémica durante las primeras consultas electorales. Don Alfonso Doderó hace tiempo que escribió sobre el preámbulo de la norma que intentaba la aplicación unificada de reglas contables de Diputaciones y Ayuntamientos de 1886 (la primera Instrucción de Contabilidad local), que comenzaba con una acusación sobre la manifiesta negligencia de los responsables de la Administración municipal, que es expresiva de los recelos que el Estado centralista del siglo XIX tenía sobre la eficacia administrativa de los poderes locales para la gestión de sus propios intereses.

Todos estos ejemplos nos sirven por contraposición para enunciar los principios que recoge nuestra Constitución y la Carta Europea de Autonomía Local y que reconocen «el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».

Con esta concepción, que nuestra Constitución recoge al proclamar la autonomía de los municipios, desaparecieron, en su mayor parte, algunas competencias estatales, como la posibilidad de revocar determinados acuerdos municipales o la exigencia de previa autorización o posterior ratificación de otros, que sirvieron en el pasado para canalizar una tutela administrativa, que podía impedir determinados abusos de intereses locales, pero a su vez mantener un campo propio de competencias de manera que la autonomía local fuera plena.

A este respecto, el carácter pleno y específico de la autonomía local también debe mantenerse respecto de los poderes autonómicos que en sus Estatutos de Autonomía han asumido como competencia el ejercicio de tutela financiera sobre los entes locales y tienen como

competencia exclusiva el Régimen Local, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

El tradicional control local del Estado centralizado ha tenido necesariamente que ser sustituido por un sistema de control municipal compatible con el principio de autonomía, y éste es, lógicamente, el objeto de nuestra atención.

A este respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 187/1988 introduce límites a la hora del establecimiento del control externo financiero, tanto a la acción desempeñada por el control externo desarrollado por el Estado como por las Comunidades Autónomas, al indicar:

«Esta actividad fiscalizadora no puede interferir en la autonomía que el artículo 140 LE reconoce a los entes locales... El principio de autonomía es compatible con la existencia de control..., pero nunca podrá tratarse de controles genéricos o indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia maxi-jerárquica respecto de la Administración Estatal o Autónoma, sino controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en los que los ejercicios de las competencias de una entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllos.»

El modelo de control externo financiero de las Entidades locales ha sido fundamentalmente definido por repetidas Sentencias del Tribunal Constitucional. De acuerdo con éstas, si bien el Tribunal de Cuentas tiene su ámbito principal y preferente de ejercicio en la actividad financiera del Estado y del sector público estatal, puede extenderse a todo el sector público, incluidas las Corporaciones locales. La intervención del Tribunal Constitucional fue necesaria ante las exigencias autonómicas respecto de sus competencias constitucionales y estatutarias en materia de régimen local y, en concreto, en relación con las actividades financieras de los entes locales. El Tribunal Constitucional consideró plenamente vigentes las disposiciones reguladoras que habilitan la fiscalización externa de las Corporaciones locales por el Tribunal de Cuentas: artículos 4.1c), 13.1b) y Disposición transitoria 4ª.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y artículo 115 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Ahora bien, el Tribunal consideró que no existía ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica ningún precepto que reservara en exclusiva para el Tribunal de Cuentas la fiscalización de las Entidades locales y aceptó plenamente la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local, de acuerdo con sus Estatutos

y, en concreto, en relación con las actividades financieras de los entes locales. Así pues, son competencias de control en los que concurre la actividad del Tribunal de Cuentas y la de los Órganos Externos de Control de Comunidades Autónomas (en adelante OCEX) que puedan constituirse.

## 2. FISCALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

El examen de los Informes de fiscalización específicos que el Tribunal de Cuentas viene realizando sobre las Corporaciones locales ha puesto de manifiesto la presencia de algunas deficiencias e irregularidades comunes a un importante número de las Entidades fiscalizadas. La realización de «Fiscalizaciones horizontales», fundamentalmente dirigidas a la fiscalización de gestión de los principales servicios públicos descentralizados, además de identificar irregularidades de diferentes áreas de gestión municipal, incorporan denuncias de los llamados riesgos morales que pueden derivar de normas inadecuadas, generadoras de estímulos a la negligencia.

La rendición de cuentas de las Entidades locales, mejor dicho, los problemas derivados de la no rendición de cuentas en determinados ámbitos municipales, completan el catálogo de deficiencias e irregularidades.

El tradicional control del endeudamiento de las Entidades locales incluido en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales y desarrollado en la Ley de Estabilidad Presupuestaria, obliga, ante la liquidación del Presupuesto con Remanente de Tesorería negativo, a optar por: reducir los gastos en la primera sesión de Pleno que se celebre, concretar la operación de préstamo definida en el artículo 177.5 del TRLHL o aprobar el Presupuesto del ejercicio siguiente con superávit inicial de cuantía no inferior al déficit.

Ante esta disyuntiva, con demasiada frecuencia *se elude la aprobación del Presupuesto municipal* para no tener que falsear al alza las previsiones de ingresos u ocultar los gastos y se procede al Presupuesto, que se prorroga año tras año. La inexistencia de responsabilidad de los gestores por el cierre tardío del presupuesto o por la aprobación de la liquidación del presupuesto con demora, incluso por su no aprobación, son elementos que *estimulan la práctica del Presupuesto prorrogado*. Indudablemente, tener aprobada la liquidación del Presupuesto permite incorporar los Remanentes de crédito de aquellos proyectos de inversión que correspondan, con lo que podrán seguir reconociéndose obligaciones con cargo a los mismos, pero los Ayun-

tamientos incumplidores que optan por esta vía dejan a 31 de diciembre el importe pendiente de ejecutar como obligación reconocida, sin que exista acto administrativo de reconocimiento, factura, certificación o soporte documental alguno, y de esta manera sortean las limitaciones para incorporarlos.

En otro orden de cosas, *el personal al servicio de las Entidades locales (funcionario, eventual o laboral) se selecciona sin las suficientes garantías de cumplimiento estricto de los principios de igualdad, mérito y capacidad.*

La tendencia a contratar personal laboral en la Administración local se ha visto favorecida por el hecho de que el acceso a estas plazas de personal se lleva a cabo con menores requerimientos.

Los repetidos Informes del Tribunal de Cuentas sobre la materia evidencian que los responsables municipales consienten una gestión de personal poco escrupulosa con el cumplimiento de determinadas obligaciones: confección de relaciones de puestos de trabajo; elaboración de plantillas presupuestarias; constitución de Registro de personal en el que inscribir a todo el personal a su servicio y anotar todos los actos que afecten a su vida administrativa.

Los Ayuntamientos regulan las condiciones de trabajo del Personal con excesiva frecuencia a través de convenios colectivos, incluyendo en la negociación materias que no pueden aplicarse al personal funcionario, como jornadas de trabajo y retribuciones. Éstas son cuestiones cuya competencia de regulación es estatal y sobre las que no cabe negociación alguna por las Entidades locales, como viene poniéndose de manifiesto en las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, en aquellos casos en los que la Abogacía del Estado ha conocido la existencia de convenios colectivos que contravienen el régimen general de la función pública local y ha promovido los correspondientes recursos.

De las actuaciones fiscalizadoras efectuadas en los últimos años por el Tribunal, y en lo que respecta a las Entidades locales, se desprende una *reiterada vulneración de los principios de objetividad y transparencia en la contratación* como consecuencia, fundamentalmente, de diversas circunstancias:

- El incumplimiento de la normativa contractual al amparo de una coyuntura, no siempre fundamentada en criterios de necesidad, que deriva en la realización de prácticas ilícitas.
- La falta de regulación en la normativa contractual de determinados aspectos, lo que permite un margen de discrecionalidad, no siempre acorde con la protección del interés público a satisfacer con

la contratación. La ambigüedad en la regulación de otras cuestiones, con la consecuente flexibilidad excesiva en su interpretación, lo que facilita en la práctica la realización de una gran variedad de irregularidades de mayor o menor entidad, que bordean los límites de la ley sin transgredirla formalmente.

De entre las *irregularidades derivadas de la vulneración de la legislación en materia de contratos* o de su negligente gestión deberían destacarse las siguientes:

- *Inadecuada planificación de las inversiones*, generada en la mayoría de los casos por cambios injustificados de criterios o por la sujeción de aquélla a la obtención de ayudas o subvenciones.

- *Ausencia de informes*, evacuados por los servicios interesados, justificativos de la contratación que se propone y ausencia de informes jurídicos emitidos por el órgano municipal que tiene legalmente encomendado el asesoramiento, así como de la Intervención municipal, o negativas a su emisión bajo el amparo de no resultar necesario por «no tener consecuencias económicas».

- En relación, específicamente, con los *contratos de obras*, debe destacarse lo siguiente:

- La generalizada *vulneración del principio de expedición mensual de las certificaciones*, que genera incertidumbre sobre el adecuado ritmo de ejecución.

- La presunción de certeza que necesariamente debe conllevar las certificaciones se desvirtúa en la gran mayoría de los casos al *acreditar como ejecutadas partidas que desaparecen en certificaciones posteriores*, circunstancia que, en ocasiones, no hace sino encubrir las alteraciones realizadas por vía de hecho sobre el proyecto de ejecución.

- *La liquidación de las obras no se efectúa como tal*, esto es, como saldo resultante de la medición final de la obra realmente ejecutada, pues de forma generalizada incluye partidas nuevas cuya ejecución no se acreditó en certificación alguna en el ámbito de duración de las obras.

*Deficiencias derivadas de las normas sobre organización y competencias de las Entidades locales:*

- *Falta de agilidad y responsabilidad en los procedimientos contractuales* en virtud de la distribución de competencias entre distintos órganos de contratación.

Cuando, conforme a la normativa vigente, el órgano de contratación es el Pleno, ya sea directa o indirectamente mediante delegación en la Comisión de Gobierno, se diluye la responsabilidad ejecutiva en la decisión adoptada corporativamente por quien debiera configurarse esencialmente como órgano de control, con la consecuente dificultad para exigir aquélla.

- *Deficiencias en la segregación de funciones.* En las Entidades locales excluidas del ámbito de aplicación de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, especialmente aquellas de menor población, se observa que el impulso, tramitación y culminación de los expedientes se concentra en el seno de las Secretarías e Intervenciones Generales o Secretaría-Intervención, a quienes igualmente compete informar sobre la conveniencia y legalidad de aquéllos, con el resultado de solaparse las funciones de dirección administrativa encomendadas a aquéllos y las de asesoramiento jurídico y económico, difuminándose la responsabilidad gestora de quien debe también pronunciarse en derecho sobre los mismos asuntos que gestiona.

Respecto del *control interno en las Corporaciones locales*, debe tenerse en cuenta que su encomienda a funcionarios con habilitación de carácter nacional se encuentra sensiblemente condicionada por diversas circunstancias:

- En primer lugar, existe un número de puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional que se mantienen vacantes y se cubren mediante nombramientos accidentales. En estos casos, que deberían ser absolutamente excepcionales, la propia Corporación local nombra a uno de sus funcionarios, al que considere suficientemente capacitado. O se recurre a nombramientos de interinos, en cuyo caso la Corporación local propone el nombramiento como funcionario interino de una persona que esté en posesión de la titulación exigida para el acceso a la subescala y categoría a la que el puesto pertenece; en este caso, la resolución del nombramiento se efectúa por la Dirección General de la Función Pública, previo informe favorable de la Comunidad Autónoma correspondiente. Estos procedimientos provocan la provisión de puestos de trabajo con personal cuya cualificación no siempre es la adecuada. Además, en los Ayuntamientos pequeños, la movilidad en los puestos de Secretario-Interventor se produce de un modo generalizado.

- Por otra parte, la atribución normativa a la Intervención, encargada a su vez del control interno y la fiscalización de la gestión económica, da lugar a que no exista una adecuada segregación de funciones. En los municipios de gran dimensión este problema se ha

resuelto con la Ley 53/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local mediante la separación de las funciones de contabilidad y de fiscalización.

Los municipios de menor capacidad económica y de gestión, que con frecuencia tienen escaso personal cualificado y medios técnicos, se amparan en el artículo 166 del TRLRBRL para encomendar a los funcionarios con habilitación de carácter nacional funciones de gestión y administración. Esta situación es contraria a los principios de control, según los cuales el órgano gestor no debe coincidir con el fiscalizador.

- Las Entidades locales no se acogen tanto como sería deseable a la posibilidad prevista en la normativa de crear puestos de colaboración, reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, para el ejercicio de las funciones de colaboración inmediata a las de Secretaría, Intervención o Tesorería, por lo que normalmente resulta insuficiente el personal existente para hacer frente a estas funciones.

- La integración de los funcionarios con habilitación de carácter nacional en la función pública local y el desempeño de sus funciones en la Entidad local correspondiente suponen su dependencia orgánica de la misma y, aunque su régimen disciplinario es distinto al de los demás funcionarios de la Administración local, de forma que se garantiza su independencia de los órganos de gobierno de las correspondientes Corporaciones locales, en ocasiones la dependencia orgánica y la posibilidad de fijar las condiciones de trabajo producen un condicionamiento en el ejercicio de sus funciones. Esta situación se acentúa especialmente en los casos de provisión del puesto de trabajo mediante el procedimiento de libre designación, en cuyo caso el trabajador es nombrado y cesado por propia entidad local.

Otra de las irregularidades que añadimos a la lista de las cometidas con frecuencia por los Ayuntamientos españoles es aquella de la creación de sociedades mercantiles municipales con el fin de incrementar el margen de discrecionalidad en las decisiones. La proliferación de entes públicos dependientes puede suponer otro problema. Pero el más preocupante, sin duda, es el relacionado con el urbanismo.

La cesión obligatoria y gratuita al Ayuntamiento de parte del aprovechamiento lucrativo que el planeamiento concede a los terrenos urbanizables está en el origen de buena parte de los problemas municipales en este ámbito. Estas cesiones suponen una importante fuente de financiación para determinadas Entidades locales y deberían integrarse, junto con otros bienes y recursos, en el Patrimonio

Municipal del Suelo, que constituye un patrimonio separado del de los restantes bienes municipales, toda vez que tiene un destino determinado por la Ley: la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

La falta de constitución del Patrimonio Municipal del Suelo, la no incorporación de los bienes cedidos al mismo y el uso de dichos bienes con finalidades distintas a las determinadas en la Ley, son las principales irregularidades que pueden darse en la gestión municipal. Todo ello en un entorno caracterizado por un espectacular crecimiento de la variación del precio medio de la vivienda y del número de viviendas que se construyen, y por el declive de la vivienda social en el actual auge inmobiliario.

La gestión urbanística de los Ayuntamientos está plagada de actuaciones susceptibles de ser fiscalizadas, entre las que destacan la utilización de los concursos urbanísticos como elemento recaudatorio en detrimento de su finalidad principal de ordenación y desarrollo racional de la acción urbanizadora.

### **3. RENDICIÓN DE CUENTAS**

Una preocupación constante del Tribunal de Cuentas ha sido la de incrementar las actuaciones dirigidas a la reducción de los niveles de incumplimiento en la obligación de rendición de cuentas de las Entidades locales. La aprobación de la Moción sobre rendición de cuentas, la realización de requerimientos conminatorios a los Ayuntamientos incumplidores y los trabajos realizados en coordinación con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas y la Intervención General del Estado para impulsar la rendición telemática e informática de las cuentas así lo demuestran.

La rendición de cuentas de las Entidades locales tiene dos características propias: la doble rendición y el procedimiento para su formación, aprobación y posterior rendición.

Las Entidades locales deben rendir cuentas de sus operaciones al Tribunal de Cuentas y, en su caso, al respectivo Órgano de Control Externo. El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) dispone que cada Entidad local rinda al Tribunal la Cuenta General debidamente aprobada, precepto que debe completarse con lo dispuesto en la normativa autonómica correspondiente. En los procedimientos de formación y aprobación, la Cuenta

General se rinde una vez terminado su ciclo de tramitación y aprobación por el Pleno del Ayuntamiento, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal o autonómico, donde la Cuenta se forma por las Intervenciones respectivas y se remite al Órgano de Control Externo para que emita su opinión antes de ser analizada por el Parlamento o Asamblea Legislativa correspondiente.

La nueva normativa contable de la Administración local, aprobada en noviembre de 2004 y aplicable desde 1 de enero de 2006, establece una Cuenta General integrada por la de la propia Entidad, la de sus organismos autónomos y las de las sociedades mercantiles de capital exclusivamente municipal. Este procedimiento debería, a juicio del Tribunal de Cuentas, ser objeto de revisión, puesto que en el ámbito local proliferan nuevas fórmulas de gestión, mediante la constitución de sociedades mixtas de capital mayoritariamente municipal para la gestión de los servicios municipales. Que esta información no quede sometida al control derivado de la rendición de cuentas produce una pérdida importante de información de la actividad desarrollada por la Entidad local, circunstancia que también se produce en las Fundaciones del sector público local.

Entre las diversas causas del elevado nivel de incumplimiento de rendición de cuentas de las Entidades locales destaca la falta de medios, tanto personales como materiales, especialmente programas informáticos operativos homogéneos, actualizados y acordes con las necesidades de la información contable que exigen las Instrucciones de contabilidad. La falta de apoyo y cooperación suficientes a los municipios pequeños por parte de las Diputaciones Provinciales es otro factor destacado. En los municipios pequeños se producen la mayoría de los incumplimientos relacionados con la rendición de cuentas, por lo que una mayor cooperación de las Diputaciones, apoyando las funciones de Secretaría e Intervención mediante cursos de formación y con la asistencia en la realización de las actividades de cierre de la contabilidad, entre otras, sería muy útil.

La falta de homogeneidad en los plazos y en los procedimientos de rendición de cuentas de las entidades, establecidos por la legislación estatal y autonómica, es una circunstancia que, si bien por sí misma no constituye una causa de no rendición, dificulta el cumplimiento de esta obligación y la acción del control externo en su verificación. La diversidad de legislación hace aconsejable que el Estado y las Comunidades Autónomas converjan hacia criterios uniformes sobre los plazos y procedimientos de rendición de cuentas, máxime cuando la normativa establece la doble rendición, tanto al Tribunal

de Cuentas como a los correspondientes Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, se produce con cierta frecuencia que las Cuentas Generales se rinden incompletas y que no se incorporan a las mismas las correspondientes a las Entidades dependientes. Asimismo, es relativamente frecuente que las Cuentas rendidas no incorporen la totalidad de los documentos exigidos por la normativa. Ha existido tradicionalmente una tendencia a primar la utilización de la contabilidad presupuestaria respecto de la contabilidad patrimonial, cuya aplicación ha sido más tardía. Esta costumbre, a veces compartida por los Órganos de Control Externo, ha dado lugar a que, en ocasiones, ciertas Entidades locales se limiten a rendir las liquidaciones de presupuestos. Por otra parte, la aprobación de la liquidación del presupuesto es el requisito para que las Entidades locales tramiten su participación en los ingresos del Estado a través del Ministerio de Economía y Hacienda. Sin embargo, es obvio que debe exigirse que la norma se cumpla en su totalidad.

El incumplimiento de la obligación de formar y rendir cuentas no solo afecta al ejercicio de la función de control externo, sino a la esencia de la capacidad financiera de las Administraciones Públicas, que se encuentran comprometidas en explicar el uso dado a los fondos públicos recibidos. Tanto los órganos de representación política como los órganos de gestión de las distintas Administraciones Públicas, las entidades privadas, asociaciones y ciudadanos en general demandan periódicamente información sobre la gestión realizada por las Entidades locales. Como garantía de transparencia es necesario que dicha información sea susceptible de control y revisión. Unas cuentas debidamente aprobadas garantizan su fiabilidad.

Gran parte de las deficiencias e irregularidades descritas no son sino la expresión de las dificultades que afectan a las Entidades locales para el desarrollo de su gestión. Al presentar una visión global de estas dificultades debe tenerse en cuenta que se incluyen tanto las correspondientes municipios de muy pequeña dimensión como las propias de grandes entidades, muy cercanas en sus problemas de gestión al resto de las Administraciones Públicas.

La reducida dimensión de buena parte de las Entidades locales españolas es un grave obstáculo para que puedan llevar a cabo una gestión eficaz, circunstancia que repetidamente se ha señalado desde los responsables del control externo. Sin embargo, nuestro mapa municipal no se modifica, salvo para producir segregaciones que crean

nuevas Entidades locales en las que satisfacer las demandas de un determinado núcleo de población.

Las dificultades existentes para que estas Entidades locales pequeñas cuenten con suficiente personal cualificado que desarrolle las tareas de control interno y contabilidad también afectan a su capacidad de administración ordenada y gestión de los servicios. El apoyo externo de las Diputaciones Provinciales y otras Entidades supramunicipales se hace imprescindible.