

Evolución y perspectivas de la Administración Local

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORATO

Consejero del Departamento de Entidades Locales del Tribunal de Cuentas

1. Consideraciones previas

Con motivo de la celebración del cuadragésimo aniversario de la aprobación de nuestra Ley Orgánica, se nos brinda la oportunidad de exponer brevemente el estado en que se halla el sector público local en relación con determinados aspectos.

En primer lugar, procede indicar que el Capítulo II del Título VIII de la Constitución Española de 1978 regula la Administración Local, en sus artículos 140 a 142. Así, el primero de ellos garantiza la autonomía de los municipios, que gozan de personalidad jurídica plena; el segundo, por su parte, define lo que constituye la provincia; y el tercer precepto se ocupa de los medios de financiación de tales corporaciones.

De conformidad con lo establecido en las SSTC 187/1988, de 17 de octubre, y 18/1991, de 31 de enero, sobre el control financiero de las corporaciones locales concurre simultáneamente la acción fiscalizadora del Tribunal de Cuentas y de los Órganos de Control Externo, creados por los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas.

Según afirma la primera de las citadas sentencias,

«En la Constitución no existe un precepto que disponga clara y expresamente para las Corporaciones Locales lo que para las Comunidades Autónomas establece el artículo 153 d), a saber, que es al Tribunal de Cuentas a quien “corresponde su control económico y presupuestario” externo. Tal falta de atribución expresa al mismo, de la competencia sobre las Corporaciones Locales, se manifiesta también en la propia redacción del artículo 136 CE (...) Pero también es cierto que el apartado 1, párrafo 1.º, del mismo artículo 136 atribuye al TCU el carácter de “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público”, y que la referencia al “sector público” que tal cualificación incluye significa que las Corporaciones Locales, indudablemente integradas como el Estado en el sector público, no quedan fuera del ámbito competencial del Tribunal de Cuentas (...) La fiscalización externa de las Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas derivada del artículo 4.1 c) LOTCu, que expresamente recogen el artículo 13.1 b) y la Disposición transitoria cuarta 1, y que también establece el artículo 115 LBRL, no supone, pues, la exclusión de otros órganos fiscalizadores de la actividad económico-financiera de las Corporaciones Locales. A diferencia de lo dispuesto para la “jurisdicción contable”, calificada de “exclusiva” por su artículo 17.1, no cabe entender que la Constitución y la LOTCu contengan precepto alguno que reserve en exclusiva para este Tribunal la fiscalización de dicha actividad».

Al respecto, debe resaltarse el permanente y satisfactorio nivel de colaboración existente entre el Departamento de las Entidades Locales y los correspondientes Departamentos de los Órganos de Control Externo, lo que permite el intercambio de información, la gestión de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, la realización de actividades formativas y la ejecución de fiscalizaciones horizontales del máximo interés.

En términos numéricos, la dimensión del sector público local comprende, a 31 de diciembre de 2021, un total de 12.921 entidades locales (8.129 ayuntamientos; 38 diputaciones provinciales y tres forales; siete cabildos y tres consejos insulares; 83 comarcas; 931 mancomunidades de municipios; tres áreas metropolitanas; 34 agrupaciones de municipios; y 3.690 entidades

de ámbito territorial inferior al municipio). A ello, procede añadir la existencia de un total de 2.535 entidades dependientes de las entidades locales o adscritas a las mismas dadas de alta en la Plataforma de Rendición de Cuentas (sin incluir, en este caso, las dependientes o adscritas a entidades del País Vasco y de Navarra).

Esta acción fiscalizadora sobre los mencionados entes ha supuesto, durante estos últimos cuarenta años, una mejora indudable de su gestión económico- financiera, lo que se ha traducido en un eficaz y eficiente progreso en la prestación de los diferentes servicios públicos, que legalmente les competen.

2. Rendición de cuentas

Uno de los objetivos prioritarios del Tribunal de Cuentas y, en particular, del Departamento de las Entidades Locales ha sido y sigue siendo la adopción de medidas necesarias para incrementar la rendición de las cuentas generales y la reducción de los plazos en el sector público local.

Como consecuencia de esta iniciativa, con fecha 28 de octubre de 2021, el Pleno del Tribunal de Cuentas aprueba la pertinente Moción referida a la promoción de las indicadas medidas.

De acuerdo con la citada Moción, el deber de rendir cuentas se extiende a los responsables de todas las entidades del sector público, dando cuenta de la gestión económico-financiera realizada ante una pluralidad de destinatarios de la información.

En este sentido, la modificación del artículo 212.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, por la Ley 11/2020, de 30 de septiembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, establece que el presidente de la corporación local rinda la cuenta general una vez que el Pleno se haya pronunciado sobre ella, aprobándola o rechazándola. Dicha reforma ha tenido lugar según la recomendación efectuada por el Tribunal de Cuentas y tiende a obviar la dificultad que se le presentaba al presidente de la corporación cuando la cuenta no era aprobada por el Pleno.

El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas implica una serie de consecuencias legales, entre las que figuran la posible práctica de la retención de la participación de la entidad local en los tributos del Estado, prevista en el artículo 36.1 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; la existencia de la infracción regulada en el artículo 28.p) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; y, en determinadas comunidades autónomas, la prohibición de recibir subvenciones y ayudas públicas a las entidades locales que no cumplan con dicho mandato.

También se prevé en el artículo 42 de la LOTCu la posibilidad de imponer multas coercitivas por el Tribunal de Cuentas, previa emisión del oportuno requerimiento conminatorio, que se pueden reiterar hasta lograr dicha rendición, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 30.5 de la LFTCu.

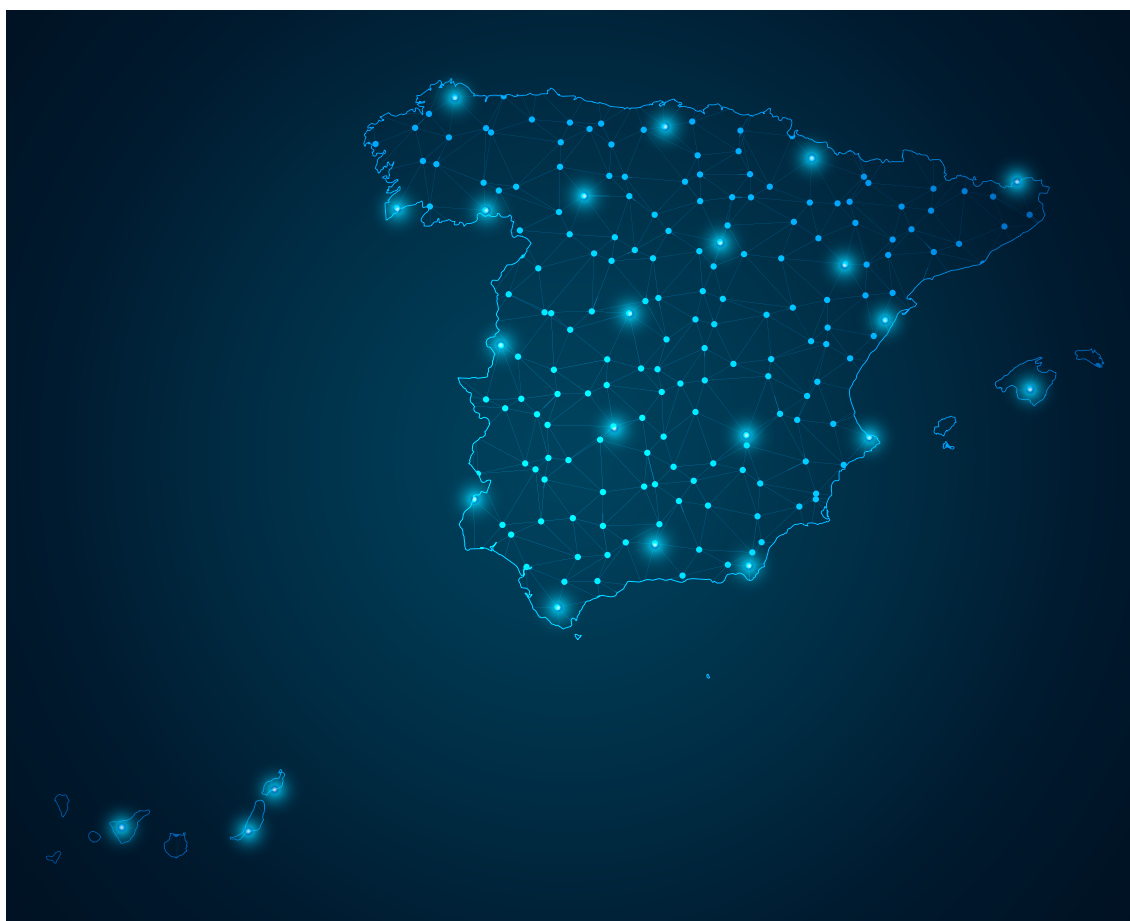
En todo caso, cabe señalar que la rendición de cuentas no resulta homogénea en la totalidad del territorio nacional. Ello deriva de las diferencias existentes en el tratamiento jurídico de dicha rendición y, en especial, de los efectos de su inobservancia.

Por tanto, a fin de lograr una mejora sustancial en el problema de la rendición de cuentas, parece conveniente que se proceda a la unificación de los plazos de rendición, así como a su reducción, lo que resulta posible tecnológicamente, y a aplicar la retención de la participación en los tributos del Estado a aquellas entidades locales que incumplan sus obligaciones de rendición de cuentas, de manera similar a lo previsto para la falta de remisión de información sobre la liquidación del presupuesto al Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Igualmente, sería oportuno establecer en todo el territorio nacional, como requisito indispensable para que las entidades locales puedan ser beneficiarias de cualquier clase de subvención o ayuda pública, el cumplimiento de la referida obligación.

3. Informe sobre la nivelación del presupuesto

Una competencia poco conocida del TCU es la de informar, a requerimiento del órgano judicial, en los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la aprobación definitiva de los presupuestos de las entidades locales, cuando la impugnación afecte a la nivelación presupuestaria.



La referida nivelación es una exigencia establecida en los artículos 165.1 y 165.4 del TRLRHL, en cuya virtud, de una parte, el presupuesto general debe atender al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, y de otra, que cada uno de los presupuestos que se integran en el general deberá aprobarse sin déficit inicial. Consecuentemente, la planificación presupuestaria debe adecuarse a las posibilidades efectivas de financiación, a los objetivos y a la estructura de la organización.

Como es sabido, el presupuesto constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer las entidades locales y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, coincidente con el año natural. La exigencia de equilibrio obliga a quien elabora el presupuesto a prever el cierre del ejercicio sin déficit y dentro de los límites de necesidad de financiación autorizados por las Cortes Generales para el correspondiente ejercicio, al aprobar los objetivos anuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Los cálculos de las previsiones de ingresos y gastos deben estar motivados y caracterizarse por su racionalidad, prudencia, conformidad, ausencia de arbitrariedad, coherencia con las hipótesis adoptadas y sintonía con las posibilidades de financiación.

El TCu, al emitir su informe, toma en consideración el expediente presupuestario, que debe contener la información necesaria con el suficiente grado de claridad y transparencia, a fin de que el presupuesto pueda satisfacer, en cuantía, plazo y afectación, la totalidad de las obligaciones que se generen por todos los conceptos en el ejercicio, sin incurrir en déficit.

En este sentido, la STJ de Madrid, de fecha 5 de octubre de 2017, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a, afirma que la insuficiente información obrante en el informe económico-financiero, al que alude el artículo 168 TRLRHL, conlleva la nulidad del presupuesto en el caso de autos, pues, de acuerdo con el dictamen del Tribunal de Cuentas, dicho informe económico-financiero no presenta las bases suficientes ni los cálculos fehacientes que acrediten la razonabilidad de las previsiones de ingresos, lo que constituye un defecto esencial en la formación del presupuesto que debe aparejar la nulidad del acuerdo aprobatorio del mismo.

En definitiva, procede señalar que el informe del TCu constituye una pericia de singular importancia en la decisión del recurso contencioso administrativo, debido a su objetividad y valor altamente cualificado.

4. Control interno

El artículo 213 TRLRHL contiene una previsión de ulterior desarrollo de los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control.

En cumplimiento de dicho precepto, se aprueba el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local (RCIL).

La citada norma introduce importantes novedades en el ámbito del control interno local, como las referidas a la determinación del perímetro del control interno de la entidad local, la regulación del procedimiento de resolución de discrepancias, el desarrollo del contenido y ejercicio del control financiero, en sus modalidades de control permanente y auditoría pública, y la sistematización de los resultados de dicho control, su seguimiento y su publicidad.

Todo ello ha originado la obligación de facilitar más información por parte de las entidades locales, razón por la que el TCU, con fecha 19 de diciembre de 2019, aprueba la Instrucción sobre remisión de información relativa al ejercicio del control interno de las entidades locales, que regula la información que los órganos de intervención deben remitir sobre los acuerdos contrarios a reparos, expedientes con omisión de fiscalización previa y principales anomalías en la gestión de ingresos.

Los artículos 215 y ss. TRLRHL y 12 RCIL disponen que el órgano interventor que se manifieste en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, debe formular sus reparos por escrito antes de la adopción del acuerdo o resolución. Estos reparos suspenden la tramitación del expediente hasta que sean solventados cuando se base en la insuficiencia de crédito o el propuesto no sea adecuado, no hubieran sido fiscalizados los actos que dieron origen a las órdenes de pago, en los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales, o cuando el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.

Cuando el órgano al que afecte el reparo discrepe, corresponderá resolver al Presidente de la entidad local, salvo que los reparos versen sobre insuficiencia o inadecuación de crédito, o se refieran a obligaciones o gastos cuya aprobación sea de competencia del Pleno, en cuyo caso le corresponderá a este órgano.

Respecto de la omisión de la fiscalización previa, el RCIL establece que, en los supuestos en los que la función interventora fuera preceptiva y esta se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente en estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión, de acuerdo con lo previsto en el citado Reglamento.

Si bien se ha observado un incremento en la información remitida por las intervenciones locales al Departamento de las Entidades Locales, en el transcurso de los últimos años, cabe constatar que existen problemas en dicha remisión en no pocos ayuntamientos, en parte derivados de la infradotación de recursos humanos y técnicos.

A tal fin, se han llevado a cabo una serie de actuaciones consistentes en el envío de comunicaciones a los órganos de intervención local con el objeto de que las entidades locales tomen conocimiento de la existencia de esta obligación y procedan a su cumplimiento en plazo.

Finalmente, procede mencionar la obligación señalada en el artículo 5.2 RCIL, en cuya virtud el órgano interventor, cuando aprecie que los hechos comprobados puedan ser susceptibles de constituir infracción administrativa o dar lugar a la exigencia de responsabilidades contables o penales, lo pondrá en conocimiento del órgano competente.

Sin duda, esta vía resulta muy eficaz para que la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal tome conocimiento de actuaciones que, después de su investigación en la unidad de actuaciones previas, pueden implicar el resarcimiento de los perjuicios ocasionados a los caudales públicos.

En consecuencia, el control interno constituye el necesario complemento a la labor desempeñada por el TCu en su doble función, fiscalizadora y jurisdiccional.

5. Conclusión

Se estima imprescindible continuar la actuación coordinada entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo, dada la cantidad de entes locales sometidos a control y la variedad de materias, que son objeto de fiscalización.

Por otra parte, es necesario que los órganos de intervención cuenten con la oportuna dotación de recursos humanos y técnicos, a fin de desarrollar los cometidos que la legislación vigente les atribuye.