



El sector local desde el punto de vista del control

Miguel Ángel Cabezas de Herrera Pérez
Sindico de Cuentas de Castilla-La Mancha

Este artículo ha sido extraído de la ponencia que el síndico de cuentas de Castilla-La Mancha pronunció en las II Jornadas Presupuestarias de Oviedo, celebradas en noviembre de 1998 en la ciudad asturiana.

El sector local español, que agrupa a más de 15.000 entidades, ha crecido de manera importante en los últimos años. Según los datos correspondientes a 1997, el gasto de las entidades locales es superior a los cuatro billones de pesetas. Como instituciones responsables de la fiscalización de los fondos públicos, los órganos de control externo dedicamos al sector local una parte importante de nuestro trabajo, si bien las competencias que en este ámbito marcan nuestras respectivas leyes son diferentes.

Con este artículo pretendo ofrecer una visión del sector local desde el punto de vista del control, tras haber analizado los informes tanto del Tribunal de Cuentas como de los órganos de control externo autonómicos. Por supuesto, estas conclusio-

nes referidas a los puntos débiles de la gestión en los entes locales no tienen un valor empírico total, pero creo que se acercan bastante a la situación de la gestión del sector local.

1. Control de Legalidad

PRESUPUESTO

- ◆ Su aprobación y publicación se efectúa fuera del plazo establecido en el art. 150.2 de la Ley 39/88..
- ◆ No consta la documentación completa del Presupuesto, ni en su totalidad los anexos que se deberían acompañar con el mismo, según lo dispuesto en la legislación vigente
- ◆ No constan en todo o en parte los expedientes de modificación de crédito.

- ◆ En algunos casos se prorroga el del ejercicio anterior, por lo que no puede ser el idóneo
- ◆ La publicación de la aprobación inicial y/o definitiva de los expedientes de modificación de crédito se efectúa fuera del ejercicio económico
- ◆ Aprobación de la liquidación del presupuesto fuera de plazo. Este documento es básico para conocer el remanente de tesorería y, caso de que este resulte negativo, adoptar las medidas oportunas.

CUENTA GENERAL

- ◆ De la documentación recibida y del hecho de que en muchos casos se haya recibido por partes y teniendo que reclamar en diver-

sas ocasiones a los Ayuntamientos, se desprende la falta de concepción de la Cuenta General como un expediente único, que debe contener toda la documentación que establece la normativa presupuestaria, y que junto con los informes de la Comisión Especial de cuentas y de las reclamaciones y reparos formulados, debe someterse al Pleno de la Corporación.

- ◆ No consta el expediente completo de tramitación de la misma.
- ◆ No constan la totalidad de los estados y anexos que deberían formar parte de la misma, o constan incompletos.
- ◆ Aprobación de la cuenta general fuera del plazo establecido (art. 193 de la Ley 39/88 y Disposición Transitoria 9ª de la Ley 39/92).

2. Control contable o financiero

- En general, falta de homogeneización en las cuentas debido a la discrecionalidad en el registro de las transacciones.

INGRESOS

- En el análisis de los ingresos es destacable el bajo nivel de cobro, agravándose en la agrupación de presupuestos cerrados, donde se mantienen saldos de elevada antigüedad. En el análisis de los presupuestos cerrados se pone de manifiesto las dificultades de los ayuntamientos para realizar ingresos de otros ejercicios.
- No se realizan estudios de cobrabilidad de las deudas, con el fin de detectar la existencia de importes de difícil cobro. Esta

situación afecta negativamente al cálculo del Remanente Líquido de Tesorería, ya que no se provisiona importe alguno, lo que implica que el cálculo efectuado esté sobrevalorado. Puede dar lugar a incorporación de remanentes de tesorería que financien ficticiamente gastos. Un bajo número de ayuntamientos cumplen con la obligación de disminuir el resultado del Remanente de tesorería en función de la estimación de dudosa cobrabilidad de los deudores pendientes de cobro.

- Algunos pocos no aprueban sus censos o padrones cobratorios y sus modificaciones, ni realizan comprobaciones periódicas, dificultando el control sobre la gestión recaudatoria.
- La mayoría de los Ayuntamientos no cobran los recibos mediante domiciliación bancaria.
- En muchos aún no existe recaudación ejecutiva, facilitando la elusión fiscal y la prescripción de los derechos de cobro.
- Son demasiados los que no aplican el recargo a sus recibos de

En el análisis de los ingresos es destacable el bajo nivel de cobro, agravándose en la agrupación de presupuestos cerrados, donde se mantienen saldos de elevada antigüedad

forma automática, una vez finalizado el periodo de recaudación voluntario, con la consiguiente merma de la capacidad recaudatoria.

- En algunos, las ordenanzas municipales no establecen los periodos de cobro en vía voluntaria.
- Errores en la imputación de las subvenciones y transferencias recibidas, al no incluirse las mismas dentro de los artículos 45 y 75 de la clasificación económica del presupuesto de ingresos (O.M. de 20/9/89, que establece la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales).

ESTADOS PRESUPUESTARIOS Y FINANCIEROS

- El remanente de tesorería es la magnitud que más se acerca a reflejar la situación financiera a corto plazo de las corporaciones locales. Deben destacarse las cifras negativas del Remanente de tesorería para gastos generales que presentan un buen número de ayuntamientos y muy especialmente en su índice medio en miles de pesetas por habitante.
- Entre los ajustes que se efectúan, se han observado cobros y pagos pendientes de aplicación definitiva, con signo contrario al de su naturaleza, aumentando los saldos deudores o acreedores, respectivamente, en vez de disminuirlos.
- Por lo dicho, los remanentes de tesorería presentados se encuentran sobrevalorados. Este hecho es altamente preocupante por las actuaciones que se deberían llevar a cabo para establecer el equilibrio financiero



cuando se presentan remanentes de tesorería para gastos generales negativos, de acuerdo con el artículo 174 de la LRHL.

- Un elevado número de entidades presenta un remanente de tesorería negativo, lo que implica la existencia de un déficit derivado de la gestión en términos financieros y una situación límite de fondos líquidos en términos de Tesorería. Por este motivo se aplican fondos de carácter finalista a la realización de gastos generales.
- Dentro de los componentes de la magnitud financiera analizada, es de destacar el importante volumen que representa el pendiente de cobro de presupuestos cerrados, el pendiente de pago de presupuestos cerrados y de operaciones extrapresupuestarias.
- En aquellos casos en que los Gastos con financiación afectada sean significativos, (y aquí se puede afirmar que la mayor parte de los entes locales financian un alto porcentaje de Gastos corrientes y, sobre todo, de inversiones, con ingresos genéricamente afectados por la normativa legal o específicamente condicionados, ya sea voluntariamente, ya sea por agentes externos), puede resultar que las cuentas y estados del Resultado presupuestario ajustado y del Remanente de Tesorería no reflejen razonablemente la situación económico-financiera de estos entes locales.
- Algunos Ayuntamientos presentan un ajuste en el Resultado presupuestario por gastos financiados con cargo al Remanente de Tesorería, mientras que en la Liquidación presupuestaria no se

consignan modificaciones en las previsiones de ingresos del capítulo 8. (Cuenta 8700 "Remanente de Tesorería")

- Incorrecta imputación de movimientos presupuestarios y extrapresupuestarios en el Acta de Arqueo e inclusión errónea de dicho saldo en el cálculo del Remanente de Tesorería.

ESTADOS ECONÓMICO-PATRIMONIALES

- Según el Balance de Situación a 31/12, no coincide el activo con el pasivo.
- El saldo de la Cuenta de Resultados no coincide con el saldo obtenido en el Balance de Situación a 31/12.
- No se dispone de un Inventario de bienes actualizado y tampoco se efectúan amortizaciones. Como consecuencia de lo anterior, no se puede determinar si es correcto el importe de la cuenta de patrimonio.
- Contabilización en el capítulo de Pasivos Financieros de las fianzas recibidas y devueltas a los contratistas de obras, que deben ser contabilizadas como operaciones extrapresupuestarias. Ello afecta al Remanente de Tesorería.
- El Balance, con frecuencia, presenta el problema de la deficiente valoración del inmovilizado (activo fijo), lo que repercute en la determinación del patrimonio (parte integrante del pasivo fijo) de las entidades.
- Sería aconsejable determinar el nivel de endeudamiento de los entes locales a partir de los datos del balance, como el ratio de lo exigible a medio y largo plazo en relación con el patrimo-

nio y fondos propios de la entidad.

- Se observa que se tiende a conseguir un cierto equilibrio patrimonial al presentarse un fondo de maniobra positivo, por el hecho de que el activo circulante supera al pasivo circulante. Pero esta situación se vería modificada si se reclasificara, en lo referente a plazo, aquella parte del pasivo exigible que proviene del endeudamiento a largo plazo con vencimiento inferior al año.
- Cuenta de resultados: la deficiencia más relevante ha sido el gran número de ayuntamientos que no efectúan amortizaciones al inmovilizado.

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

- Ruptura del principio de equilibrio presupuestario, al aprobar modificaciones de crédito sin registrar el mismo incremento en la previsión de ingresos.
- Otros tienen descuadradas las modificaciones presupuestarias, por no haber registrado en el presupuesto de ingresos el Remanente de Tesorería positivo a 31/12/93, con el que se han financiado las modificaciones en el presupuesto de gastos.
- Algunas modificaciones presupuestarias se aprueban con posterioridad a la realización de gastos para los que no existe consignación presupuestaria suficiente.
- Algunos ayuntamientos presentan diferencias entra la cifra total del presupuesto de gastos e ingresos, sin que se deban a financiación de remanentes negativos de ejercicios anteriores.

INCUMPLIMIENTO DE PRINCIPIOS CONTABLES PÚBLICOS

- Algunos Ayuntamientos siguen el criterio de caja a la hora de contabilizar los derechos y obligaciones reconocidos.
- Incumplimiento generalizado del Principio Contable Público del Devengo en la contabilización de las subvenciones recibidas y de los gastos realizados que son financiados por ellas.
- Algunos registran contablemente el gasto una vez realizado el pago.
- Quedan ayuntamientos que no llevan contabilidad general pública.

PRESUPUESTO DE GASTOS

- Confusión en las fases en las que se estructura la ordenación del gasto, reconociéndose obligaciones de pago, sin que se acrediten, simultáneamente las correspondientes facturas o certificaciones aprobadas por la Corporación.
- No se respeta el contenido de las reglas 105 y siguientes de la ICAL, en lo referente a las operaciones de gestión del presupuesto.
- Bajo índice de ejecución de los gastos de capital, especialmente del capítulo de inversiones reales.
- Algunos ayuntamientos no cumplen con las obligaciones formales del IVA.

3. Contratación Administrativa

- ▼ Incumplimiento de los principios de concurrencia y publicidad,



debido a una inadecuada utilización del sistema de ejecución de obras por la propia administración, sin que se acrediten las circunstancias y requisitos establecidos en los artículos 60 LCE y 187 y siguientes del RGC.

- ▼ Infracciones a la normativa reguladora en la tramitación de los expedientes de contratación, en sus distintas fases.
- ▼ Carencia en los expedientes de documentos básicos e imprescindibles que acrediten su correcta tramitación.
- ▼ El sistema de adjudicación mas utilizado es la contratación directa.
- ▼ Ausencia de justificación del procedimiento utilizado.
- ▼ Ausencia de determinados procedimientos obligatorios a la tramitación de los distintos contratos.
- ▼ Ausencia de publicidad de la adjudicación del contrato en los boletines oficiales. Retrasos considerables en la formalización del contrato. Ejecución de obras incluso con anterioridad a la formalización del contrato.
- ▼ Retrasos injustificados en la ejecución de las inversiones cofinanciadas, incumpliendo las estipulaciones de los Convenios formalizados.

- ▼ Anomalías en la formalización de la fianza y en el reflejo contable de la ejecución de los contratos.

4. Control de la justificación de las subvenciones

- Diferencias entre los gastos efectivamente realizados y los acreditados ante la institución concedente.
- No se aportan los justificantes requeridos por las ordenes de convocatoria o convenios.
- Obras y servicios cofinanciados, se han ejecutado con anterioridad a la firma del Convenio.
- Incumplimiento de la normativa tributaria; en los gastos de personal no se realizan las retenciones en concepto de IRPF.

5. A modo de conclusión

Hasta aquí les he referido lo que es la experiencia de los Órganos de Control Externo en la fiscalización del Sector Público Local Español, presentando una radiografía del mismo que, sin ser exacta, por lo limitado de la muestra, sí da una idea aproximada de las deficiencias más comunes en sus cuentas.

Insisto en que, por lo limitado de la muestra, el panorama que he

dibujado no es una constatación empírica de toda la realidad local, pero desgraciadamente se acerca mucho a esa realidad.

No puede negarse el esfuerzo que algunos municipios están realizando en los últimos años para lograr su saneamiento financiero y contribuir de forma decisiva al Pacto de Estabilidad, pero existen una serie de cuestiones que apuntaba al comienzo de mi intervención y quiero traer a colación como conclusión de la misma.

LAS DIFICULTADES FINANCIERAS

Hoy por hoy, el sistema de financiación local es rígido y poco flexible. Es urgente, en este sentido, la reforma de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, vigente desde hace diez años, incrementando la participación de los Ayuntamientos en los Ingresos del Estado y acometer de una vez por todas la reforma, e incluso supresión del Impuesto de Actividades Económicas, arcaica figura que nominalmente grava la renta, pero obliga a pagar a quien tiene pérdidas y no se gradúa en función de la renta realmente percibida. E incluso plantearse la posibilidad de que los Ayuntamientos tengan más poder en la gestión catastral del IBI. En definitiva, desarrollo del pacto local, dando contenido a la autonomía de los Municipios.

LA CALIDAD PRESUPUESTARIA

Pero en la otra cara de la moneda estaría la exigible calidad presupuestaria de las Corporaciones Locales, que, como señala el Profesor Mallado, debe medirse "por el grado de correlación entre el presupuesto aprobado y el pre-

supuesto liquidado". Estamos acostumbrados a ver el despliegue informativo que se produce con la presentación y el debate presupuestario de cualquier Administración Pública; y, sin embargo, si repasamos las hemerotecas, comprobarán la nula o escasa información sobre la liquidación de los presupuestos y aprobación de la Cuenta General, que pasan sin pena ni gloria. Pues bien, mucho más importante que saber en qué y cómo pretende gastarse el dinero público, es conocer en qué y cómo se ha gastado el dinero público. El uso y abuso de las modificaciones presupuestarias, el estiramiento de los presupuestos como chicle, la incorrecta presupuestación en definitiva, provoca desequilibrios financieros que generan endeudamientos y déficits estructurales que dan al traste con cualquier política de estabilidad.

LA RESPONSABILIDAD Y EL CONTROL

Para terminar, y dicho lo anterior, cabría formular varias preguntas: ¿cómo se controla la buena o mala gestión de las Corporaciones Locales? ¿Qué tipo de responsabilidad asumen los gestores de los municipios? ¿Qué medidas pueden y deben adoptarse para ello? ¿Por qué, como señalaba acertadamente el Síndic Major de Cataluña, Ferrán Termes, tendemos a hablar únicamente de los derechos que nos otorga la democracia, y nos olvidamos fácilmente de las responsabilidades que comporta?

Hay quien inmediatamente me responderá, no sin cierto papantismo, que cada cuatro años, el tamiz de las urnas supone un examen para los gestores públicos. Déjenme que les diga que, sin du-

dar del sistema democrático electoral, la experiencia nos demuestra que se pueden ganar elecciones sin haber rendido cuentas financieras y de gestión fiables y honestas.

¿Qué hacer entonces?. Así como del Estado y las Comunidades Autónomas puede predicarse que están sometidas a un adecuado control externo, con independencia de la eficacia del mismo, no puede decirse lo mismo de las Corporaciones Locales. Su ingente número (unas 15.000 unidades de comprobación en todo el territorio nacional, entre municipios, organismos autónomos y empresas), la escasez de medios de los OCEX y la falta de una normativa adecuada hacen imposible este control. Y por si ello no fuera bastante, se suprimió la posibilidad de recurso económico administrativo contra los actos de contenido económico de las CCLL, estando abocados a la jurisdicción contenciosa, más lenta y costosa.

Yo quiero hacer más las propuestas de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, respecto al reforzamiento de los OCEX, respecto a la nueva regulación de las Comisiones especiales de Cuentas, apoyadas con un adecuado equipo técnico y, muy especialmente, respecto a la promulgación de una Ley de Auditoría Municipal, que obligue a las Corporaciones a auditarse anualmente, como lo hace cualquier empresa de menor tamaño y, desde luego, con menor incidencia en el ciudadano.

Al fin y al cabo, una empresa arriesga su propio dinero. Los municipios gestionan y arriesgan el dinero de todos, y todos tenemos derecho, en democracia, a una gestión no sólo legal, sino transparente y eficaz. ■