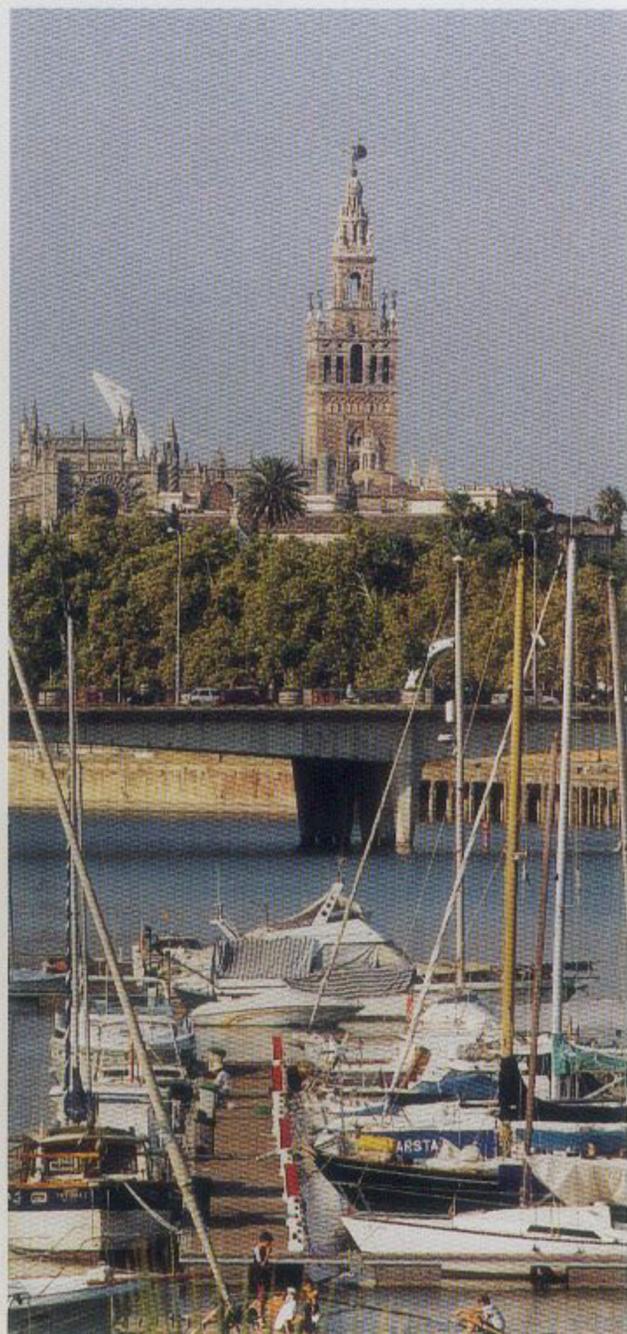


Dr. Josep M. Carreras Puigdemolas
Síndico de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña

El control

externo del sector local: una asignatura pendiente*



1. El control externo del mundo local europeo a principios del siglo XXI

El control externo de la actividad económico-financiera de la administración local, como del resto del sector público, existe en todos países de nuestro entorno. Pero, así como en los otros niveles de la administración podemos encontrar un modelo generalizado de organización del control externo, en el ámbito local ello no es así, incluso, como veremos, en países con tantos elementos comunes como pueden ser los europeos. Por ello es difícil establecer una tipología sencilla de la organización del control externo local.

La heterogeneidad del nivel local en Europa

Las diferencias en el mapa local de los países de Europa son muy grandes, cualquiera que sea el parámetro de comparación que utilicemos: número de entidades, superficie territorial, volumen de población, competencias administrativas, presupuestos, etc. El peso del sector local en el PIB, a mediados de los años noventa, oscilaba entre el 3 y el 28 por ciento, lo que ilustra la magnitud de estas diferencias. Por todo ello no es de extrañar que para atender a una necesidad, como es la de llevar a cabo el control externo de las finanzas locales, se hayan establecido instrumentos distintos.

* Artículo basado en la ponencia presentada en la "VIII Jornada de Trabajo de Contabilidad Pública, Universidad Autónoma de Barcelona, 21 de marzo de 2003" con el título: "Control Externo de las Corporaciones Locales españolas". Versión resumida, completada con datos del ejercicio 2000. Enviado el 30 de mayo de 2003.

En algunos países de Europa son los órganos estatales de control son los que se encargan, con formas diversas, de la fiscalización de los niveles regional y local. En otros países existen organismos de control dedicados al control externo de ámbito subestatal, que tienen a veces entre sus funciones la fiscalización de las corporaciones locales. Finalmente existen casos en que el nivel local tiene su propia organización de control externo y además en cada uno de los tres modelos existen diversas variantes. Por otro lado, existen países en los que el control local lo realizan en su totalidad organismos públicos y otros en los que lo llevan a cabo únicamente empresas privadas. También existen sistemas mixtos, en los que entran en competencia auditores públicos y privados. Podemos ver que en algunos países el control externo cubre todo el territorio de forma homogénea; es decir, todos los entes locales están sometidos a un control similar, mientras que en otros países –normalmente los de estructura federal– existen distintas soluciones territoriales. En general, se trata de órganos que dependen orgánicamente de los poderes legislativos, o que como mínimo no dependen del ente o entes que van a controlar y siempre funcionalmente independientes, tanto en la elaboración de sus planes de trabajo como sobre todo en su forma de actuar. No se puede, por tanto, hablar de un modelo europeo de control externo local, aunque la heterogeneidad organizativa no impide el ejercicio eficiente de la misma función¹.

Sirva el anterior apartado para justificar, si fuera necesario, que no podemos basarnos en ningún patrón predefinido y que tenemos que establecer un modelo propio de control externo local, que deberá basarse en la organización administrativa existente, en nuestras necesidades de control y en los recursos disponibles para ello. Pero para definir este modelo deberíamos tener en cuenta las experiencias de los países de estructura similar a la nuestra, ya que nuestro objetivo sí que es coincidente con lo que se viene haciendo actualmente en Europa. Lo que interesa no es tanto el

instrumento como el resultado, que no es otro que el disponer de un control externo eficiente que sirva para mejorar el funcionamiento y la transparencia de nuestro sistema local.

2. Las características del sistema español de control externo

El estado español ha construido un modelo propio de organización político-administrativa, que se ha denominado “estado de las autonomías”. Es un modelo que en el ámbito europeo no tiene igual, pero que tiene similitudes con los modelos de tipo federal.

Por lo que respecta al control externo, la Constitución española, en 1978, revalidó, con las características que requería el nuevo marco democrático, la figura del Tribunal de Cuentas, como encargado del control externo “del Estado y del sector público”². La Ley Orgánica que reguló dicho Tribunal, además de mencionar expresamente a las Corporaciones Locales como una parte del sector público que debería fiscalizar³, señala como ya había hecho la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980, la posibilidad de que existan órganos de control externo dependientes de las Comunidades Autónomas, aspecto ya previsto en algunos estatutos autonómicos.

Por tanto, el sistema de control externo no ha sido fruto de ninguna previsión constitucional ni legislativa que contemplara el modelo en su totalidad, sino que se ha ido construyendo a lo largo del tiempo, por iniciativa de las Comunidades Autónomas y previsiblemente el proceso continúe hasta que la totalidad de autonomías dispongan de su propio órgano de control externo. A finales del año 2003 estarán funcionando posiblemente doce organismos de control externo y el año próximo quizás se ponga en marcha otro más⁴.

Posiblemente una característica específica de nuestro sistema de control externo, resultado de la falta de

¹ Ver diferentes modelos en EURORAI (1998). Y CABALEIRO y BUCH (2002).

² Artículo 136.1 Constitución Española.

³ Artículo 4.1.c). LOTC 2/1982.

⁴ Por orden cronológico, las leyes de creación de dichos organismos son las siguientes: Ley 19/1984 de Navarra, Ley 6/1984 de Cataluña, Ley 6/1985 de la Comunidad valenciana, Ley 6/1985 de Galicia, Ley 1/1987 de Baleares, Ley 1/1988 del País Vasco, Ley 1/1988 de Andalucía, Ley 4/1989 de Canarias, Ley 5/1993 de Castilla-La Mancha, Ley 10/4/1997 de Extremadura, Ley 11/1999 de Madrid, Ley 10/2001 de Aragón y Ley 2/2002 de Castilla-León y Ley 3/2003 del Principado de Asturias. En general todos los organismos se pusieron en marcha al cabo de algunos meses de promulgada su ley de creación, con la excepción de la Sindicatura de Cuentas de las Islas Baleares que se ha puesto en marcha en febrero del 2003 y el Consejo de Cuentas de Extremadura, cuya ley no se ha publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma.

**El control externo del sector local:
una asignatura pendiente**

modelo global y del largo proceso de gestación, es la heterogeneidad de sus componentes. Los organismos que lo conforman son diferentes no solo en su denominación (audiencia, cámara, consejo, sindicatura, tribunal), sino también en aspectos organizativos (por ejemplo: colegiados y unipersonales) e incluso en aspectos funcionales (ámbito de actuación).

Respecto a la fiscalización externa del mundo local, inicialmente se plantearon diversas posibilidades por lo que se refiere a la asunción de competencias, lo que hizo que no todas sean iguales e incluso que algún órgano no contemple la fiscalización de dicho ámbito. Pero hay que señalar que, en los últimos años, una vez se estableció la legalidad de esta posibilidad, parece haberse iniciado una tendencia de modificación de las leyes reguladoras de los organismos de control, con el objetivo de asumir plenamente esta función.

Así pues, en el sistema de control externo español, se puede distinguir entre la administración central cuyo control externo corresponde exclusivamente al Tribunal de Cuentas; el nivel autonómico, para cuyo control externo es competente el Tribunal de Cuentas y también, si existe, el órgano de control externo autonómico. Finalmente en el nivel local existen unas autonomías en las que también está duplicado el órgano de control externo y el resto del territorio en el que la competencia corresponde al Tribunal de Cuentas. Este territorio de competencia fiscalizadora única (o completa) del Tribunal de Cuentas es mayor en el ámbito local que en el ámbito autonómico, aunque todo hace pensar que tenderán a igualarse y a reducirse, de forma que a corto plazo prácticamente en la totalidad de los niveles autonómico y local coexistan competencias de control externo.

Desde el punto de vista competencial, a mediados de 2003, un 76% de los ayuntamientos (que agrupaban el 75% de la población) podían ser fiscalizados tanto por el Tribunal de Cuentas como por el Órganos de Control externo de sus respectivas comunidades. Un 10% de los municipios restantes (que agrupaban el 11% de la población) también podían ser fiscalizados por los órganos de control externo de su comunidad, si así lo solicitaban o actuaban por delegación del Tribunal de Cuentas. Para el resto de municipios, el control externo era competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas, ya que estaban en Comunidades que carecían de órganos de control externo.

Además de las diferencias existentes entre los órganos de control autonómicos, hay también que tener en cuenta las diferencias en el objeto del control. El nivel local de la administración pública lo forman cerca de trece mil unidades, básicas o agrupaciones de las mismas, de las que dependen más de tres mil quinientos organismos autónomos y sociedades mercantiles, que presentan cuentas individualizadas. Si a ello sumamos los consorcios y otros organismos con participación local, podemos concluir que anualmente, procedentes del nivel local, se deberían presentar a los organismos encargados del control externo más de dieciséis mil cuentas. Sin embargo en este trabajo nos hemos centrado únicamente en la rendición y fiscalización de las cuentas municipales, que son algo más de ocho mil.

Si analizamos los municipios, veremos que cerca de cinco mil tienen menos de mil habitantes y de ellos casi mil menos de cien. En el otro extremo, seiscientos cincuenta municipios superan los diez mil habitantes, de los que solo seis tienen una población superior al medio millón. Sus estructuras organizativas también son muy diversas, unos actúan de forma directa y centralizada, frente a los que reparten sus funciones entre organismos o empresas propias, mientras que otros externalizan la gestión mediante concesiones. Externamente, a nivel supramunicipal también las diferencias son importantes y se utilizan o no formas de colaboración con organismos de nivel igual o superior. A ello tenemos que añadir que las competencias que obligatoriamente debe llevar a cabo el mundo local son relativamente pocas, comparadas con el mundo local europeo, pero que en cambio tienen, en general, mucha importancia los llamados servicios no obligatorios. Todo ello da lugar a que, pese a su teórica homogeneidad, nos encontremos entre los municipios entes que prestan funciones diferentes, con organizaciones distintas y también con duplicidades con otros niveles de administración.

Junto a estas diferencias generales hay que tener en cuenta las diferencias que se producen entre Comunidades Autónomas, en las que encontramos estructuras administrativas locales muy diversas, tanto en número y tamaño de los organismos, como en las características de los mismos. En ello influyen factores como: la geografía, la demografía, las características socioeconómicas, etc. Los mapas municipales autonómicos los pueden formar menos de cien

municipios⁵ o más de dos mil⁶ y en los mismos encontramos similares diferencias al examinar el tamaño de los municipios; así, en algunas autonomías, más de la mitad de sus municipios superan los cinco mil habitantes y la población media supera los veinte mil⁷; mientras que en otras la mayoría de sus municipios tienen menos de mil habitantes y la media por municipio es inferior a los cinco mil habitantes⁸.

Se podrían mostrar más indicadores de heterogeneidad, por ejemplo respecto a variables socioeconómicas, que tienen su reflejo en la gestión financiera de las entidades locales, como la estructura económica sectorial, la composición demográfica, el sistema de ciudades, etc., pero no es necesario para poder afirmar que, si se establecen unos objetivos comunes respecto al control externo a alcanzar en el nivel local, necesariamente los recursos que deberá habilitar el órgano de control de cada comunidad autónoma seguramente serán muy distintos entre si, tanto a nivel absoluto como relativo.

Organismos de control interno y externo

Como es sabido, en el ámbito local el control interno debería estar a cargo de Secretarios-Interventores o Interventores con habilitación nacional, aunque ello no siempre es así. El control interno no es objeto de análisis en este trabajo, pero es de gran importancia para el tema que estamos tratando, dado que un buen control interno permite que el control externo tenga que dedicar menos tiempo y recursos al control de la regularidad (legal y financiera), y por tanto pueda hacer más control de gestión, que es el que da mayor sentido a su actividad, que –no lo olvidemos– está orientada a dar información contrastada de la utilización de los recursos económicos a los órganos legislativos y a los ciudadanos. Por otro lado, algunos de los problemas que señalaremos a continuación respecto a la rendición de cuentas sin duda se solucionarían en gran parte si el mundo local estuviera suficientemente dotado en materia de control interno. Además de la necesidad de desarrollar el control interno, también es necesario y urgente, como ha dicho el profesor Velarde Fuertes⁹, instaurar un marco de cooperación y coordinación entre las instituciones

de control externo y interno, por razones de eficiencia y racionalidad que se derivan de la propia legalidad vigente.

Igualmente al margen del tema que nos ocupa, pero también íntimamente relacionado con él, hay que recordar que existe en la estructura organizativa municipal una comisión formada por representantes de los diversos grupos municipales que forman el Pleno de la Corporación, llamada Especial de Cuentas que, por sus funciones (informar al Pleno sobre la Cuenta General que presenta el Alcalde), podría ser considerada como una parte del sistema de control previsto por el legislador. Aunque, de forma generalizada, esta Comisión actualmente carece de posibilidades para ejercer su función; un desarrollo adecuado de la misma podría convertirla realmente en un organismo de control externo, que gozaría de la enorme ventaja de que el informe que realiza ha de ser previo a la aprobación de la Cuenta General por parte del Pleno. Algunas ciudades centroeuropeas, normalmente de tamaño relativamente grande, disponen de organismos de este tipo, que desarrollan su función, realizando fiscalización de las cuentas, con medios propios o contratando los auditores que han de llevarlo cabo.

3 Elementos del control externo

En la función del control externo existen varios elementos o formas de actividad que, aunque no sea estrictamente necesario, para obtener la máxima eficiencia se deberían realizar, al menos en parte, en forma consecutiva o como máximo simultánea.

a) El cumplimiento de la rendición de cuentas

El primer paso, importante desde el punto de vista del funcionamiento del sistema democrático, es el cumplimiento del mandato legal de rendir cuentas. Se hace muy difícil llevar a cabo la fiscalización si no existe una rendición de cuentas adecuada por parte del fiscalizado. El auditor podría realizar estimaciones de lo que se debería justificar, pero nos encontraríamos en una situación fuera de la normalidad de la función de control externo.

⁵ Asturias, Baleares, Canarias y Murcia.

⁶ Castilla y León.

⁷ Canarias, Madrid y Murcia.

⁸ Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Navarra y La Rioja.

⁹ VELARDE (2002).

**El control externo del sector local:
una asignatura pendiente**

Cuando se estableció el control externo local, hacía años que el anterior control administrativo estaba en un nivel bajo, especialmente por lo que se refiere a los entes de menor tamaño. No se dio un impulso importante a esta función y los órganos de control autonómicos tuvieron que iniciar en este campo una labor casi más pedagógica que administrativa. Actualmente, gracias a la mejora que se ha producido en la gestión municipal, pero también de la actuación de los órganos de control externo, la rendición de cuentas en el ámbito local ha mejorado. Cabe pensar que a corto plazo podrá alcanzar un nivel óptimo, es decir, que prácticamente todos los entes públicos locales presenten sus cuentas al término del ejercicio económico y que éstas sean publicadas en un plazo relativamente corto y en todo caso inferior al actual.

b) La auditoría de regularidad

Un segundo elemento del control externo, imprescindible para alcanzar una cierta "normalidad" respecto a nuestro entorno europeo, es que las cuentas de los organismos públicos estén sujetas a una fiscalización externa. Como mínimo un control de regularidad, que garantice la legalidad y veracidad de las cuentas. Esta obligación, asumida ya en el sector privado y en las empresas públicas, es la asignatura pendiente en los organismos públicos básicos del mundo local (ayuntamientos, diputaciones, cabildos, mancomunidades, etc.). No parece lógico que el dinero público esté sujeto a menores controles externos que el privado. Pero en los años examinados veremos que en sólo una autonomía está prevista la fiscalización anual de los mayores ayuntamientos¹⁰.

c) La auditoría de gestión

Una parte de la actividad de los órganos de control externo en materia local se dedica a la fiscalización de la gestión. No cabe ninguna duda sobre la importancia e incluso necesidad urgente de este tipo de informes y también que las demandas que reciben los órganos de

control externo por parte de los órganos legislativos y de los ciudadanos, están generalmente más relacionadas con la gestión que con la regularidad. Pero hay que poner de manifiesto que sin un conocimiento previo del estado de cumplimiento de la regularidad, no se pueden hacer análisis fiables de la gestión.

Se echa en falta, en la actual normativa, elementos que permitan un control externo de la gestión, asentado en bases suficientemente sólidas. Quizás se podría empezar con desarrollos legislativos que faciliten la aplicación de normas ya promulgadas; como por ejemplo, establecer el contenido de la Memoria de Costes y Rendimientos de los servicios o el referido al cumplimiento de objetivos que, a pesar de ser obligatorias, sólo se ha establecido su denominación. Otro ejemplo sería mejorar la actual clasificación funcional del presupuesto, definiendo hasta el nivel de programa, de forma que sea posible un mejor seguimiento de la actividad operativa. Más adelante se podría avanzar por nuevos caminos como la definición de indicadores de gestión para los diferentes servicios públicos.

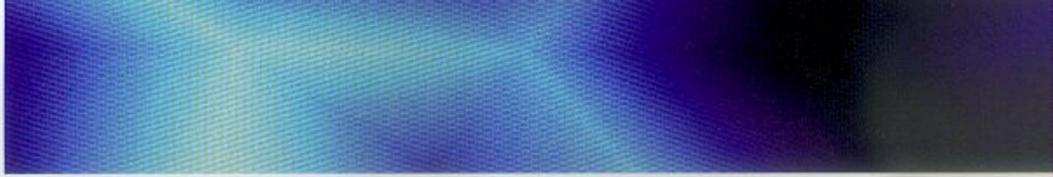
Por todo lo dicho, aunque la fiscalización operativa sea muy atractiva tanto para los que la hacen como para los que la reciben y en el futuro se deberá incrementar su producción, a corto plazo difícilmente podrá ser la actividad prioritaria, ya que no existen bases suficientes para desarrollarse adecuadamente. Previamente deberían consolidarse otras actuaciones. Parece necesario conseguir un avance en los objetivos señalados para las etapas anteriores y, al mismo tiempo, establecer un marco de actuación que facilite su puesta en marcha de forma adecuada. Sobra imaginación para desarrollarlo, pero falta la base de datos fiable en que basarse y elementos homogéneos de comparación, aportados y consensuados entre todos.

4. Una muestra de la realidad de la fiscalización local en España: los ejercicios 1999 y 2000¹¹

Los órganos de control externo realizan dos tipos de actividad por lo que se refiere al ámbito local. Por

¹⁰ Navarra ya tenía respecto al 2000 el objetivo de fiscalizar todos los ayuntamientos mayores de diez mil habitantes y en la actualidad se ha propuesto la fiscalización anual de todos los ayuntamientos mayores de cinco mil habitantes.

¹¹ Los datos utilizados se resumen en el cuadro del anexo. En la elaboración del mismo han participado respecto a 1999 ADALBERT BELTRAN y JORDI ESTRAGO, y para el año 2000 CARLES CASTELLÀ y GEMA OCÓN, becarios del programa EUS de la Universidad de Barcelona, en prácticas en la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, en los años 2002 y 2003.



un lado, los organismos locales han de rendir cuentas, es decir, deben presentar cada año su cuenta general (el conjunto de estados contables que marca la ley y que reflejan la actividad económico-financiera anual) para su control externo y los órganos encargados del mismo deben informar de este proceso de rendición de cuentas y agregar las cuentas. Por otro lado, el control externo debe garantizar, mediante su fiscalización, la fiabilidad de las cuentas presentadas y la bondad de la gestión realizada; de hecho, ésta debería ser la función primordial, aunque como veremos, a menudo se dedican mayores esfuerzos al primer objetivo.

Los informes sobre las cuentas agregadas¹²

Hemos analizado los años 1999 y 2000, puesto que a mayo del 2003, fecha de redacción de este trabajo, la última Cuenta general o informe global referido al mundo local disponible en la mayoría de los órganos de control externo era el del año 2000¹³.

Por otro lado, el analizar unos ejercicios relativamente lejanos nos permite conocer la práctica totalidad de los informes de fiscalización municipal que, de aquellos ejercicios, se han realizado en años posteriores.

Lo anterior nos plantea un primer tema: el calendario de elaboración, aprobación y publicación de dichos informes del sector público local. Los informes referidos al conjunto del sector público local español, de los ejercicios 1995 a 1998, fueron examinados por la Comisión Mixta Congreso-Senado entre 1999 y el 2001. El de 1999 estaba previsto que lo aprobara el Pleno del Tribunal a mediados de 2003 y el del año 2000 se estaba elaborando. Por su parte, los órganos autonómicos publicaron mayoritariamente sus informes del año 1999 a lo largo del año 2002 y del 2000 en la primera mitad del 2003. Por tanto, los informes referidos a un ejercicio no son públicos hasta dos años después de su finalización en los casos más eficientes, pero

normalmente el plazo es de tres años en el ámbito de las autonomías y cuatro a nivel de todo el estado.

Diversas causas explican estos plazos; en primer lugar el largo tiempo, casi diez meses, que la ley establece para la presentación por parte de los entes locales de la Cuenta General a los órganos de control externo. Pero además, el bajo cumplimiento de dicho plazo hace que generalmente sea ampliado, implícita o explícitamente, por los órganos de control, que a menudo no cierran la Cuenta General agregada hasta pasados varios meses de la fecha establecida por la legislación. A partir del cierre, es necesario un tiempo para la elaboración del informe y después para los trámites de aprobación por el órgano de control y presentación al órgano parlamentario correspondiente. Además, en el caso del Tribunal de Cuentas, junto a los factores anteriores se añade el que espera los informes de los Órganos de Control Autonómicos para realizar el suyo de la forma más completa posible.

Independientemente de sus competencias fiscalizadoras, los órganos de control externo que en los años examinados realizaron informes sobre el conjunto del sector público local de su comunidad fueron: Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia. En el año 2000, también lo realizó la Cámara de Cuentas de Madrid. En las restantes Comunidades el informe sobre su sector local corrió a cargo del Tribunal de Cuentas¹⁴. Una vez analizado el conjunto de dicha información, se puede observar que:

- a) A mediados de 2003 se podía disponer, gracias a la labor de los órganos de control externo, de una información bastante completa, no fiscalizada, de las cuentas generales municipales: el 72% del año 1999, y el 71% del ejercicio 2000.
- b) A 15 de octubre, cuando según la ley los ayuntamientos deberían haber enviado ya sus cuentas del año anterior, los órganos de control

¹² Los últimos informes disponibles en internet, en abril del 2003 eran: Cuenta General agregada de las Entidades Locales, ejercicio 1999 (Galicia), Cuenta General de las Corporaciones Locales ejercicio 2000 (Cataluña), Cuenta General de las Entidades Locales, ejercicio 2000 (Valencia), Informe Anual del Sector Público Local andaluz 2000 (Andalucía), Informe Anual del Sector Local, Informe sobre el Sector Público Local de Navarra, 1999, Informe General del Sector Público Local, ejercicio 2000 (Canarias), Informe sobre las Cuentas de las Entidades Locales de la CAPV 2000 (País Vasco). No estaba en la red pero sí publicado, el primer Informe de las Cuentas de las Corporaciones locales del ejercicio 2000 (Comunidad de Madrid)

¹³ El Tribunal de Cuentas, por lo que hace a los ejercicios 1999 y 2000, y el Consello de Contas de Galicia respecto al 2000, nos han facilitado los datos con anterioridad a la publicación de los respectivos Informes ya que aún no se había hecho públicos. La Cámara de Comptos de Navarra tampoco había publicado el informe del año 2000 y no disponía de los datos ya que las Cuentas municipales no se presentan a dicho organismo.

¹⁴ El autor quiere agradecer a los miembros de los citados órganos, responsables de la fiscalización del sector local y a sus técnicos, la información facilitada.

**El control externo del sector local:
una asignatura pendiente**

externo sólo disponían de la cuarta parte de las mismas. Este porcentaje era ligeramente superior el año 2001 (26%) respecto al 2000 (24%).

- c) Los Órganos de Control Externo que ejercen esta función y el Tribunal de Cuentas con las cuentas recibidas elaboraron agregados con distintos nombres y contenidos y en algunos casos también efectúan análisis de los datos recibidos.

Los informes específicos

Respecto a fiscalizaciones que, de manera más o menos completa, contemplan de forma individualizada la Cuenta general municipal (informes de regularidad, similares a lo que sería en la empresa privada la auditoría anual), según los datos de que disponemos y que figuran en el cuadro anexo, se aprobaron 45 informes en 1999 y 58 en el 2000¹⁵. Por tanto, se fiscalizó menos del uno por ciento de los ayuntamientos, que en conjunto agrupaban en torno al 3% de la población total y, un porcentaje similar de los recursos municipales. Hay que señalar que las diferencias entre Comunidades son importantes. Mientras que en ocho autonomías no se fiscalizaron los ejercicios 1999 y 2000 de ningún municipio, en Navarra se fiscalizaron anualmente en torno al 8% de los mismos, que agrupaban más de la mitad de la población de la comunidad autónoma¹⁶. También Galicia, respecto al ejercicio 2000, realizó un esfuerzo significativo mediante revisiones de tipo horizontal limitadas a algunos aspectos relevantes, del 7% de los municipios que correspondían al 4% de la población.

Es posible que aún se lleve a cabo alguna otra fiscalización municipal más del ejercicio 1999 o 2000, especialmente por parte del Tribunal de Cuentas¹⁷, consecuencia de iniciativas legislativas; con todo, no es previsible que el total de fiscalizaciones municipales referidas a los dos años examinados llegue al uno por ciento de los municipios o al cinco por ciento de la población.

Se debe tener en cuenta que, en los ejercicios mencionados, algunos órganos de control, por ejemplo

Andalucía, realizaron informes de tipo horizontal, en los que se fiscalizó algún elemento de un número considerable de municipios. Este tipo de informes son de un gran interés tanto para los gestores como para los organismos legislativos y también para los ciudadanos. Son trabajos centrados en temas como: contratación, subvenciones, fondos europeos, gestión de servicios, gastos en determinados capítulos, cumplimiento de la rendición de cuentas, etc., pero no pueden ser considerados como una fiscalización de regularidad de las cuentas municipales.

Finalmente, debemos indicar que sólo se ha realizado una aproximación cuantitativa a la fiscalización de estos ejercicios. Cualitativamente existen diferencias importantes entre los informes señalados, tanto por el sujeto examinado, como por el número de ejercicios fiscalizados, y también por la forma y contenido de la fiscalización. En todo caso el resultado cuantitativo es muy claro, independientemente de que los informes aprobados tengan o no los niveles de calidad requeridos. Nuestra preocupación en este trabajo ha sido precisamente la fiscalización de la regularidad (legal y financiera) de las Cuentas Generales de los ayuntamientos, por tanto tampoco hemos cuantificado la fiscalización de los otros organismos locales, pero conocemos, como señalaba el Síndico de Cuentas de Castilla-La Mancha¹⁸, en 1999, que existe "un escaso control sobre los organismos autónomos y las sociedades mercantiles" y también decía que los órganos de control externo autonómicos "coinciden en limitarse a un mero análisis formal de cumplimiento de los requisitos exigibles en cuanto a presentación de las cuentas y sus plazos (...) salvo algunas excepciones puntuales (...)". Tres años después vemos que la situación es coincidente con aquél diagnóstico.

5. Tendencias previsibles

No es suficiente conocer la situación en un momento dado para poder encontrar soluciones de futuro, ade-

¹⁵ Según los criterios de selección que se utilicen estas cifras pueden variar, pero no de forma significativa.

¹⁶ Para una descripción de la fiscalización local en el caso de Navarra ver MURUZABAL (1997) y (2003).

¹⁷ El Tribunal de Cuentas, en los ejercicios 1999 y 2001, aprobó quince informes referidos al sector local, de los que doce correspondían a fiscalizaciones de ayuntamientos y que en varios casos abarcaban varios ejercicios, generalmente de la primera mitad de la década de los noventa, siendo los más próximos, uno referido al ejercicio de 1998 y otro al del 1997. En su mayor parte correspondían a demandas de la Comisión Mixta Congreso-Senado (Tribunal de Cuentas, 2002).

¹⁸ CABEZAS DE HERRAR PÉREZ, MIGUEL ÁNGEL (1999).

cuadas al problema que se plantea. Los años observados forman parte de una tendencia, y lo que podría ser bueno para solucionar la situación descrita puede no ser suficiente para las necesidades de los años venideros. En este sentido es necesario tener en cuenta algunas tendencias, para mejorar el diagnóstico del problema y, por tanto, facilitar la búsqueda de su solución.

Incremento de funciones del nivel local

Todo indica que, independientemente de que se lleve a cabo el llamado "pacto local" que actualmente se discute, después de la descentralización autonómica se producirá, en mayor o menor medida, un traspaso de funciones hacia el mundo local. Ello inicialmente podría afectar solo a los municipios de mayor tamaño y producirse con ritmos autonómicos diferentes, pero en todo caso, muy posiblemente a corto plazo, el porcentaje del gasto público administrado por el sector local se irá incrementando, aproximándose al nivel medio europeo. Si esto se produce, afectará directamente a las necesidades de control externo local, ya que simplemente para mantener el insuficiente nivel actual, tendría que aumentar su actividad en forma paralela.

Descentralización del control externo

La estructura administrativa que estableció la Constitución hacía previsible la creación de un sistema de control externo autonómico para el control de los entes territoriales. Lo que en el año 1984 era normal en los países federales de Europa, en España ha costado un cierto tiempo establecerlo. Sin duda, el elevado número de organismos y el trabajo que supone su efectiva fiscalización hará más asumible por parte del Tribunal de Cuentas que los órganos de control externo autonómicos acaben llevando a cabo esta función, de forma prácticamente exclusiva, con el compromiso de facilitarles los informes que realicen para elaborar el Informe global. La tendencia es, por tanto, que todas las autonomías se doten de órganos de control externo y que todos ellos incorporen la competencia de la fiscalización del sector local.

6. Conclusiones

Diagnóstico de la situación actual

La primera conclusión y la más importante del análisis que hemos realizado es constatar que en

España el control externo del sector público local es, en general, insuficiente y que para homologarse con la situación europea debería aumentar considerablemente cuantitativa y también cualitativamente. La carga de trabajo que conlleva normalizar esta actividad será distinta según las Comunidades. Por tanto, los mecanismos y los recursos que se deberán aplicar en cada autonomía para alcanzar un nivel parecido de control externo local no pueden ser iguales.

Si como es igualmente previsible el control externo del mundo local estará a cargo, en su mayor parte, de los órganos autonómicos, será necesario establecer un mecanismo que permita al Tribunal de Cuentas realizar de forma adecuada el informe relativo al conjunto de la administración local del Estado. Por este y otros motivos, la necesidad de establecer un sistema de cooperación entre todos los órganos de control externo y entre estos y el control interno, es otro de los problemas pendientes de resolver para poder mejorar la situación actual.

Respetando la autonomía de los responsables de la fiscalización local, que son los que deberían establecer los mecanismos adecuados para resolver esta situación, se detectan problemas comunes que apuntan hacia posibles soluciones de tipo general. En primer lugar, existe un bajo porcentaje de rendición de cuentas, en el plazo establecido legalmente, aunque existen variaciones considerables entre autonomías. El problema que estamos comentando es grave, teniendo en cuenta que el plazo de presentación que marca la ley es muy largo y se debería reducir. El calendario legal, y sobre todo la práctica habitual, da como resultado que la mayoría de municipios aprueben sus presupuestos anuales sin tener aprobados, y mucho menos fiscalizados, los resultados, no solo del ejercicio anterior sino a menudo de dos ejercicios, lo que hace muy difícil cualquier intento de mejora de la gestión, imposibilita el control político y supone nula información a los ciudadanos.

Finalmente, hay que indicar que en un porcentaje significativo de ayuntamientos no llegan a presentar nunca las cuentas de algunos ejercicios, sin que por ello se produzca ninguna reacción. Se echa de menos algún tipo de respuesta punitiva, administrativa o judicial, frente a esta actuación. Las medidas pueden ser diversas, pero de lo que se trata es de no dejar sin respuesta la omisión de rendir cuentas, obligación fundamental de cualquier gestor público. La actual impunidad no deja de ser sorprendente y su desaparición podría ser el primer paso de una actuación necesaria en este campo.

**El control externo del sector local:
una asignatura pendiente**

Una vez los órganos de control han recibido las cuentas, sobre la base de un análisis meramente formal, ya se detectan un conjunto de deficiencias, que se repiten de forma generalizada y que son mencionadas en los diversos informes autonómicos, así como en el informe anual del Tribunal de Cuentas. Sin embargo, aparte de ponerlo de manifiesto a los afectados y en algunos casos dar publicidad de dichas incidencias encontradas, tampoco se produce ninguna actuación al respecto. En este tema existe una cierta explicación, ya que los problemas detectados deben achacarse a los propios ayuntamientos, que son los que han de poner los medios para solucionarlos, pero en todo caso al control externo se le puede exigir, si procede, la denuncia de estos hechos y la publicidad de los mismos.

A partir de aquí entramos en un tercer problema, el principal desde nuestro punto de vista, ya que se trata de una responsabilidad directa y exclusiva del control externo; nos referimos a la escasa fiscalización externa de las cuentas municipales. Las cuentas se rinden a los órganos de control externo para su revisión, éstos hacen en general un examen formal, que no puede ni garantizar la fiabilidad de las cifras presentadas ni la legalidad de la gestión que reflejan, pero que detectan a menudo la posibilidad de que las cifras presentadas no sean correctas, pero ello no conlleva la fiscalización de las mismas. Se realizan fiscalizaciones de regularidad de las cuentas y de la gestión que se concretan en informes, que hemos denominado específicos. La realización de estos informes debería ser una función básica de los organismos control en el ámbito local, pero nos encontramos con que se realizan muy pocos, y además existe un problema de oportunidad de dichas actuaciones, ya que generalmente cuando se publican ha pasado tanto tiempo que su posible utilidad queda muy disminuida. En los ejercicios examinados hemos encontrado fiscalizaciones que tenían previsto su inicio cuatro años después del cierre del ejercicio.

Una explicación del bajo nivel de actividad de la mayor parte de los órganos de control en el ámbito local podría ser que esta función no tenga un grado elevado de prioridad frente a otras tareas, concretamente a las que afectan a la gestión de la administración autonómica o central. Pero evidentemente, la escasez de recursos dedicados al ámbito local, además de un problema de reparto, también puede reflejar una

escasez general de los recursos dedicados al control externo. Existen diferencias considerables, absolutas y relativas, en el total de recursos dedicados al control externo en las diferentes Comunidades Autónomas. Ya hemos visto que el sector local es muy distinto entre Comunidades Autónomas; si a ello le añadimos las diferencias existentes entre los órganos de control, nos daremos cuenta de las dificultades que presenta el establecer comparaciones respecto al esfuerzo relativo dedicado a la fiscalización del sector local.

Aquí simplemente dejamos el tema planteado, constatando que el bajo nivel de fiscalización local se corresponde a un bajo nivel de recursos dedicados a ello y que con los recursos actuales no se puede fiscalizar de forma adecuada el sector público local. Se deben establecer los objetivos concretos que se quieren alcanzar, estimar los recursos necesarios para lograrlos y considerar las posibles formas de obtenerlos

Propuestas de solución para algunos de los problemas apuntados

La mayoría de las propuestas que se enumeran a continuación se corresponden con las recomendaciones que desde hace más de diez años viene haciendo la Sindicatura de Cuentas de Cataluña en sus informes del sector local, derivadas tanto de los trabajos de fiscalización como del conocimiento de la actividad que, en este campo, efectúan diversos países europeos.

Las leyes que regulan el funcionamiento del sector local, reflejan a menudo la diversidad de los ayuntamientos. Sin duda, una norma para establecer obligaciones de control externo en el mundo local debería tener en cuenta estas diferencias. Partimos del principio básico de que los gestores públicos deben rendir cuentas anualmente y el no hacerlo debería comportar algún tipo de penalización. De los organismos de control externo se espera que lleven a cabo en un tiempo adecuado una revisión de la documentación recibida y un informe anual respecto a su conjunto. En este proceso, parece conveniente reducir los plazos de presentación de las cuentas (p.e. el 30 de junio), y de los informes conjuntos realizados por parte de los órganos de control (p.e. a final de año). Para lograrlo, sería conveniente, establecer mecanismos de ayuda a los entes de menos recursos. Algunos entes supramunicipales realizan ya tareas de asesoramiento para que

se puedan presentar sus cuentas en tiempo y forma adecuada. Extender esta función y realizarla de forma coordinada puede ser de gran ayuda.

El segundo paso es la extensión de la fiscalización de las cuentas, estableciendo que de forma obligatoria todos los organismos deberían ser fiscalizados como mínimo una vez en cada legislatura y los presupuestariamente más importantes cada año. Esto supondría aumentar de forma considerable la actividad de los organismos de control. Para lo cual, si se sigue el criterio de que todas las fiscalizaciones sean realizadas por los propios organismos, sería necesario disponer de muchos más recursos, especialmente humanos. Pero seguramente esta actuación directa de los órganos de control no es posible ni necesaria, ya que con las debidas garantías, podrían utilizarse para este trabajo recursos externos, aunque siempre manteniendo la coordinación y el control de la actuación por parte del control externo. Respecto a los recursos económicos necesarios, tampoco tienen por qué ser aportados únicamente por los entes de control; podrían ser facilitados por los propios organismos sujetos a la fiscalización o repartir el coste entre los órganos de control y los entes fiscalizados.

La colaboración con el sector de la auditoría privada en el campo de la fiscalización externa puede ser, como sucede en algunas comunidades autónomas y en muchos países europeos, una parte de la solución al problema planteado, pero requiere para su correcta aplicación que se establezcan una serie de requisitos. En primer lugar debe existir una regulación legal que determine las características del control externo a que deberían estar sujetos los entes locales y la forma de cumplir esta obligación. En segundo lugar deberían establecerse las condiciones necesarias para que las empresas de auditoría puedan actuar en el campo público local. Finalmente, debería establecerse la función que los órganos de control externo, como responsables de la fiscalización del sector local, deben realizar para regular esta colaboración; ello debe incluir aspectos tales como la homologación de empresas, la contratación, directrices y contenido del

trabajo, control de calidad, distribución y publicidad de los informes, etc.

Actualmente no se dispone de un marco legal que estructure debidamente esta colaboración, pero parte de la responsabilidad de que se produzca sin duda se debe a la falta de respuesta por parte del control externo a una demanda existente. Si, por ejemplo, los dos mayores ayuntamientos españoles hace años que se someten voluntariamente a una auditoría anual por parte de empresas privadas que ellos mismos contratan y pagan, puede ser debido, al menos en parte, a que los órganos de control externo no realicen de oficio, cada año, dicha fiscalización.

Queda, finalmente, otro problema pendiente de solución: el de la duplicidad funcional de los controles externos. Mediante mecanismos de buena voluntad y cooperación, los órganos de control prácticamente han evitado la duplicidad del control externo, que por derecho se podría producir en los organismos autonómicos y locales. Pero estos mecanismos son frágiles y deberían ser reforzados con medidas legales que evitarán esta posible duplicidad. No es un tema fácil pero por ello precisamente hay que ponerse a trabajar en el mismo en la búsqueda de posibles soluciones y para ello hay que empezar a formalizar las formas de colaboración¹⁹.

Se han intentado señalar algunos elementos que, a nuestro juicio, hacen que la situación del control externo de la administración local española no sea homologable a la existente en la mayoría de los países europeos. También se han indicado algunas propuestas para poder mejorar esta situación y conseguir en relativamente poco tiempo normalizar nuestra situación. Finalmente se ha indicado la necesidad de buscar una solución conjunta, lo que sin duda sería más eficiente que continuar el proceso de búsqueda individual de soluciones parciales. Los órganos de control externo deberían dar ejemplo en cuestiones de utilización racional de los recursos escasos. Esperemos que el control externo local en los próximos años sea capaz de llevar a cabo estas u otras soluciones, que permitan resolver este problema pendiente de la gestión pública local e incluso del sistema democrático²⁰.

¹⁹ CARRERAS (2001).

²⁰ Con posterioridad a la realización de este artículo, he tenido conocimiento de la Moción nº 586 que el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el día 30 de Abril del 2003 relativa a las posibles soluciones legales y administrativas para que las entidades locales rindan sus cuentas de forma completa y en los plazos legalmente establecidos. Aunque el texto, por su amplitud y densidad, requiere una lectura cuidadosa, para poder ser divulgado y comentado como se merece, no puedo sino felicitar a los autores y a los promotores, por esta iniciativa tan necesaria, para empezar a poner algún remedio a uno de los graves problemas que hemos comentado en este trabajo.

**El control externo del sector local:
una asignatura pendiente**

ANEXO. DATOS FISCALIZACIÓN EJERCICIOS 1999 Y 2000 ENTES LOCALES

NOMBRE CCAA	POBLA- CIÓN CCAA (1)	Nº DE AYTOS. (2)	TOTAL ENVIADOS				HASTA 15/10/00 y 15/10/01				AYTOS. FISCALIZADOS (5)				POBLACIÓN FISCALIZADA (6)			
			1999		2000		1999		2000		1999		2000		1999		2000	
			nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%(7)	nº	%(7)	nº	%	nº	%
Andalucía	7.305.117	769	306	39,79	523	68,01	110	14,30	87	11,31	2	0,26	6	0,78	243.593	3,33	270.053	3,70
Aragón	1.186.849	730	435	59,59	484(i)	66,30	130	17,81	153	20,96	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Canarias	1.672.689	87	86	98,85	86	98,85	28	32,18	44	50,57	2	2,30	1	1,15	100.863	6,03	17.826	1,07
Cantabria	528.478	102	82	80,39	84(i)	82,35	21	20,59	19	18,63	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Castilla-La Mancha	1.734.261	915	664	72,25	680(i)	73,99	174	18,93	198	21,55	0	0,00	3	0,33	0	0,00	3.418	0,20
Castilla-León	2.488.062	2.247	1664	74,05	1697(ii)	75,52	574	25,55	676	30,08	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Cataluña	6.207.533	946	816	86,26	805	85,10	401	42,39	413	43,66	2	0,21	1	0,11	24.209	0,39	15.533	0,25
C. Valenciana	4.066.474	541	432	79,85	404(iv)	74,68	12	2,22	16	2,96	2	0,37	0	0,00	70.350	1,73	0	0,00
Extremadura	1.073.574	382	297	77,75	302(i)	79,06	96	25,13	131	34,29	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Galicia	2.730.337	315	209	66,35	251(ii)	79,68	55	17,46	89	28,25	8	2,54	21	6,67	109.213	4,00	348.785	12,77
Islas Baleares	821.820	67	53	79,10	51(i)	76,12	7	10,45	10	14,93	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
La Rioja	265.178	174	114	65,52	111(i)	63,79	38	21,84	36	20,69	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Madrid	5.145.325	179	112	62,57	111	62,01	15	8,38	34	18,99	0	0,00	1	0,56	0	0,00	45.819	0,89
Murcia	1.131.128	45	36	80,00	36(i)	80,00	6	13,33	9	20,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Navarra	538.009	272	248	91,18	250	91,91	n.d	n.d	n.d	n.d	21	7,72	20	7,35	295.905	55,00	299.090	55,59
País Vasco	2.100.441	250	250	100,00	245(iii)	98,00	236	94,40	214	85,60	8	3,20	5	2,00	271.200	12,91	45.971	2,19
Principado Asturias	1.084.314	78	52	66,67	59(i)	75,64	9	11,54	15	19,23	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
TOTAL	40.079.589	8.099	5856	72,31	6.179	76,26	1.912	23,61	2.144	26,46	45	0,56	58	0,81	1.115.333	2,78	1.046.495	2,61

- 1) INE 01/01/2000.
 - 2) Número de ayuntamientos que pertenecen a la Comunidad Autónoma. INE 01/01/2000.
 - 3) Número de cuentas del 2000 enviados antes del 15 de octubre del 2001 y el % que representa respecto al total de ayuntamientos de la Comunidad Autónoma.
 - 4) Número de cuentas del 2000 enviados antes del 15 de octubre del 2001 y el 28 de febrero del 2002 y el % que representa respecto al total de ayuntamientos de las CCAA.
 - 5) Las cuentas de ayuntamientos fiscalizadas mediante un informe específico.
 - 6) Población de los ayuntamientos citados en la columna anterior y % respecto a la población total de la Comunidad Autónoma.
 - 7) % Respecto el número total de ayuntamientos de la Comunidad Autónoma.
 - (i) Número de cuentas del 2000 enviados entre el 15/10/2001 y el 09/04/2003.
 - (ii) Número de cuentas del 2000 enviados entre el 15/10/2001 y el 31/12/2001.
 - (iii) Número de cuentas del 2000 enviados entre el 15/10/2001 y el 06/03/2002.
 - (iv) Se han analizado las cuentas generales recibidas hasta el 30/04/2002.
- * Se realizó una fiscalización de la ciudad autónoma de Ceuta, realizada sobre la totalidad de su población, que se cifra en 71.505 habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

- VON DER AUE, GISELA (2001): "The audit of regional and local government performed by the different external public sector audit bodies" (en *Documents of Madeira Eurosai Conference, 30 de maio-2 junho*, Tribunal de Contas, Lisboa, 2002).
- ARAGÓN, C. (1999): "El control externo de la gestión económico-financiera de los entes locales. El Tribunal de Cuentas y los OCEX". *Cuadernos de la Administración*, n.º 10. Comunidad de Madrid.
- CABALEIRO CASAL, ROBERTO y BUCH GÓMEZ, ENRIQUE J. (2002): "Las alternativas nacionales de control externo sobre la entidades locales europeas". *Auditoría Pública*, n.º 26, abril.
- CABEZAS DE HERRERA PÉREZ, MIGUEL ÁNGEL (1999): "El sector local desde el punto de vista del control". *Auditoría Pública*, n.º 17, junio.
- CARRERAS I PUIGDENGOLAS, J. M. (1998): "El control extern de les corporacions locals catalanes". *Nota d'Economia*, n.º 61-62 (mayo-diciembre). Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya.
- (2001): "Las relaciones entre los diferentes niveles de control externo en estados para-federales. El caso de España". *Auditoría Pública*, n.º 25, diciembre.
- CAZORLA PRIETO, L. M. (1982): "El control de las corporaciones locales por el Tribunal de Cuentas". *IEAL, Estudios de Economía y Hacienda*, Madrid.
- CORTES GENERALES/COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS. 12 589 Resolución de 8 de Noviembre de 2000, con relación al Informe Anual ejercicio 1996, relativo a los sectores públicos autonómico y local, (...). (BOE 29/6/ 2001, pág. 23285).
- 7748 Resolución Comisión Mixta sobre Informe territorial Tribunal de Cuentas, ejercicio 1998 (2002, martes 23 de abril, pág. 15079).
- CORTELL GINER, R. P. y SERRANO MARTÍN, F. A. (1988): "La fiscalización de las Corporaciones Locales por los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas". *Revista de la Generalitat Valenciana*, n.º 6, septiembre-octubre.
- ESPINOSA FERNÁNDEZ, A. (1998): "El control de la actividad económico-financiera de las Corporaciones Locales y el Tribunal de Cuentas". *Actualidad Administrativa*, n.º 10, marzo.
- EURORAI (1998): "Les Institutions regionales de controle externe des finances publiques". *EURORAI*, Valencia. (Existen ediciones anteriores en inglés, alemán y castellano).
- FIDALGO PÉREZ, D. (1999): "Presente y futuro de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre las Corporaciones Locales". *Revista Española de Control Externo*, n.º 1, enero.
- (2000) "Las entidades locales en la mundialización". *Revista Española de Control Externo*, n.º 6, septiembre.
- LOZANO MIRALLES, JORGE (1996): "Configuración e independencia de los Órganos de Control Externo: un análisis comparado". Cámara de Cuentas de Andalucía. Editorial Civitas. Madrid.
- MARTÍN SANZ, M. L. (1988): "La problemática de las Corporaciones Locales y el Tribunal de Cuentas". *Actualidad Administrativa*, n.º 45, diciembre.
- MURUZABAL LERGA, J. (1997): "La colaboración entre OCEX y auditorías privadas". *Auditoría Pública*, n.º 9, marzo.
- (2003) "La fiscalización del sector local: el caso de Navarra". *Auditoría Pública*, n.º 29, abril.
- PERULLES BASSAS, J. J. (1992): "Control y fiscalización de las Haciendas Locales". *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, n.º 65.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2002): "Memoria de Actuaciones. Ejercicios 1999, 2000 y 2001". Madrid.
- VELARDE FUERTES, J. (2002): "Utilidad del Control Interno para el control externo: Propuestas para una mayor eficacia". *Cuenta con IGAE*, n.º 5, octubre.

