



# Hacia una mayor transparencia informativa a través de la reconfiguración del Sistema de Control Externo de los municipios españoles

## 1. Introducción

La fiscalización externa de los municipios españoles está confiada, por la legislación vigente, de un modo compartido entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo OCEX de las Comunidades Autónomas (OCEX) en las que se hayan constituido, asumiendo, estos últimos, según los casos, un distinto grado competencial, pleno o limitado, sobre la fiscalización municipal.

Esta doble jurisdicción que recae sobre las entidades locales no se materializa, paradójicamente, en una efectiva y exhaustiva fiscalización de la gestión económica que éstas llevan a cabo. La limitación en la capacidad fiscalizadora con la que se encuentran una parte de los OCEX existentes, así como la inexistencia de estos organismos en cuatro Comunidades Autónomas<sup>1</sup>, se traduce en un volumen de trabajo de gran magnitud que recae directamente sobre el Tribunal de Cuentas.

La gran falta de medios así como el cuantioso número de municipios, hace que este proceso sea más teórico que real, por lo que para la realización de un adecuado control externo se precisaría de unos mecanismos adecuados que complementasen y reforzasen el ejercicio de este tipo de controles.



<sup>1</sup>De las 17 Comunidades Autónomas que integran el Estado Español, 13 disponen de su Órgano de Control Externo. De éstas, en Galicia, Cataluña, Navarra y Valencia, tal figura aparece ya recogida en sus estatutos originarios. Por su parte, en las nueve restante, este órgano de control se crea bien mediante una reforma de sus estatutos o directamente a través de correspondientes leyes autonómicas. En la actualidad todavía no han desarrollado un órgano con tal cometido las autonomías de Murcia, Extremadura, La Rioja y Cantabria.

## Hacia una mayor transparencia informativa a través de la reconfiguración del Sistema de Control Externo de los municipios españoles

Aunque el art. 29 de la LFTC<sup>2</sup> establece que los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas para evitar la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras, coordinación que se desprende de los principios constitucionales de unidad y autonomía, ello no implica que la fiscalización externa de las corporaciones locales haya de ser realizada de forma excluyente por uno u otros de los organismos de control indicados<sup>3</sup>.

La situación tanto política como social existente en España condiciona a que el camino a seguir<sup>4</sup> no sea el de la imposición jerárquica sino el de la cooperación<sup>5</sup>, aunque hasta la fecha este precepto, establecido en el art. 29 de LFTC, no se ha traducido en una real articulación entre las labores de fiscalización realizadas por los órganos de control externo, quizás, como señalan de Vicente y otros<sup>6</sup>, “por la inexistencia de un órgano de coordinación no previsto ni por la LOTC<sup>7</sup>, ni por la LFTC”.

La situación creada ha llegado al punto de originar opiniones, en relación con la actuación del Tribunal de Cuentas, del calibre de la vertida por Nieto<sup>8</sup>, cuando señala que “ha sido siempre, entre nosotros, una histórica inutilidad, mil veces denunciada por sus miembros más esclarecidos, que habían de contemplar impotentes el desprestigio de su institución, inevitablemente impuesto por insuficiencia de medios y desviaciones funcionales, ...estremece pensar en la duplicación de trabajos y en la posible contradicción de sus resultados”.

## 2. Alternativas al problema

Buscando alternativas de solución a los problemas previamente descritos, una podría ser a través de la vía existente en nuestra legislación de la contratación, en el ámbito privado, de servicios técnicos especializados en el campo de la auditoría y contabilidad en el Sector Público, aspectos tipificados tanto en la LOTC como en algunas de las Leyes reguladoras de los OCEX de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la actuación de esta figura, de acuerdo con una lectura estricta del art. 204 de la LRHL<sup>9</sup>, no tiene cabida salvo que su actuación lo sea como colaborador de los correspondientes OCEX. Así, desde la doctrina, se ha solicitado reiteradamente retocar la LRHL para que, al igual que lo señalado para la Administración del Estado por el art. 17.3 de la LGP<sup>10</sup>, se elabore un plan de auditorías en el que se incluyan la totalidad de los sujetos objeto de control<sup>11</sup> y que, de acuerdo con su Disposición Adicional Segunda, para su consecución se podría recabar la colaboración de empresas privadas de auditoría, y para lo cual deberán ajustarse a las normas e instrucciones que para su realización determine la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

El empleo estricto de esta vía conduce a un resultado que, en nuestra opinión, no deja de tener aspectos negativos. Hemos de tener presente la existencia de unos cuerpos de funcionarios encargados de la realización del control interno de la actividad de estas

<sup>2</sup> Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

<sup>3</sup> Véase al respecto la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 18/1991, de 31 de enero, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 890/1985, contra el art. 5º.1. de la Ley del Parlamento de Galicia 6/1985, de 24 de junio de 1985, reguladora del Consejo de Cuentas de Galicia.

<sup>4</sup> Nieto de Alba (1999): Pág. 30.

<sup>5</sup> Como se indica en la STC 27/1987, de 27 de febrero, del Pleno del Tribunal Constitucional, en el recurso de inconstitucionalidad nº 11/1984, contra la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, por la que se declara de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales, se “persigue la integración de la diversidad de partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad del sistema. La coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica de determinados aspectos y la acción conjunta (...), de tal manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”.

<sup>6</sup> Vicente Martín et al (1999): Pág. 107.

<sup>7</sup> Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

<sup>8</sup> Nieto (1996) : Págs. 124-125.

<sup>9</sup> Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

<sup>10</sup> Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria.

<sup>11</sup> Que en materia de control financiero ha sido desarrollado por la Circular 1/1999, de 26 de marzo, de la Intervención General de la Administración del Estado (Economía y Hacienda), de control financiero.



administraciones, cuyas funciones abarcan, como la LRHL señala, no sólo el cumplimiento de la función interventora, sino también el control financiero, introducido con ímpetu con la aprobación de nuestra Carta Magna. Sin embargo, y como señalan Bosch y Larrainzar<sup>12</sup>, “si bien la LRHL ya previó en 1988 que el control financiero se ejercería en todos los ámbitos de los entes locales, éstos, por desconocimiento voluntario o involuntario de sus cuerpos técnicos y de sus electos, han sido incapaces de utilizar su capacidad de autoorganización y reglamentaria y, en pocos casos, se han creado corpus normativos adecuados a su entorno y que desarrollen: a) el ejercicio del control interno a partir de la LRHL., b) Planes de auditoría (o de control financiero) que incluidos en las Bases de ejecución de sus Presupuestos Generales determinaran el alcance del mismo en su ámbito territorial”.

La simple utilización de la vía de la contratación de expertos independientes privados entraña, además de los problemas derivados de su falta de visión completa de lo que el funcionamiento interno de una administración pública supone y que, en materia de legalidad sería más patente, otros fruto de una imagen de confrontación que de tal proceder podrían derivarse, ya que tal camino puede tener, por parte de ciertos colectivos, una lectura de privatización de unos servicios inherentes a la propia función pública<sup>13</sup>.

La propuesta que se realiza en este trabajo se fundamenta, justamente, en la actuación conjunta, utilizando como vehículo unos órganos diseñados expresamente al efecto, de todas aquellos estamentos que, por su cualificación profesional y su actividad habitual, puedan incidir positivamente en la mejora de la gestión económico-financiera y presupuestaria de los entes municipales a través del control de la misma.

Ésta se articula en torno a la creación de unos organismos funcionalmente independientes, que denominamos Organismos Delegados de Control Local (ODCL) que, como complemento a la imperante laguna en cuanto a la vertebración entre el sistema de Control Interno y Externo, trataría de alinear todo aquel conjunto de procesos y estructuras entre la administración municipal y las instituciones de control actuales.

Con la implantación de estos ODCL, a los cuales se les dotaría de facultades no solamente auditoras sino también de asesoramiento, se pretende justamente aportar un mecanismo capaz de solventar la situación creada en el ámbito de los municipios en lo referente a la gestión económico-financiera y presupuestaria en general.

Su introducción buscaría la agilización de las auditorías en los municipios españoles, de forma que dicha información revierta, en términos de oportunidad, en la administración de unas entidades que gestionan unos intereses comunes y, en consecuencia, se genere la tan necesaria transparencia de la gestión económica y política municipal.

Para conseguir alcanzar los objetivos deseados, resulta preciso que los organismos previamente propuestos se integren en un sistema de control externo de amplitud nacional, que teniendo a los mencionados ODCL como pieza clave, sirva de eficaz complemento a las instituciones actualmente existentes en el campo del control externo de las entidades locales, al tiempo que se configure como eficaz colaborador en las importantes tareas de ejercicio del control interno efectuado en el seno de las mismas.

### **3. Encuadramiento legal de la vía propuesta**

La viabilidad de la propuesta tiene su soporte, por una parte, en el potencial fiscalizador del Tribunal de Cuentas sobre la totalidad del Sector Público español en general, municipios incluidos, y por otra en la actuación fiscalizadora externa que los OCEX autonómicos ejercen sobre las entidades locales ubicadas en su ámbito territorial y hayan asumido competencias.

El ente propuesto, basándose en la potestad fiscalizadora de ambas instituciones y actuando por cuenta de las mismas, estaría plenamente capacitado para ejercer las labores de auditoría sobre la actividad económica de los municipios. La existencia de OCEX cuya capacidad de fiscalización se encuentra limitada en virtud de las competencias asumidas por sus Autonomías en las normas que regulan la organización de éstos, supone un problema para este plantea-

<sup>12</sup> Bosch Ferré; Larrainzar González (1999a): Pág. 36.

<sup>13</sup> Son significativas al respecto expresiones como las siguientes: “...pero de ahí a afirmar la existencia de un nuevo tipo profesional (auditor privado/público) y efectuar un totum revolutum, entre profesionales de la auditoría y funcionarios de carrera que tienen a su cargo el control interno en el ámbito del subSector Público local hay una distancia que como mínimo puede calificarse de inconmensurable”; o “Es posible la colaboración mutua ... Pero démosle tiempo al tiempo y no queramos acceder a un ámbito que legalmente está asignado a otro grupo de profesionales que nunca han querido actuar en otro campo que no es el suyo.”; o, por último, “los autores escogieron un subtítulo que rezaba Una pelea sin rival por el mercado auditor local y algunas veces han creído que el fondo de todas las cuñas mediáticas era ese mercado potencial”. Bosch Ferré; Larrainzar González (1999b): Págs. 25-26; 27.

## Hacia una mayor transparencia informativa a través de la reconfiguración del Sistema de Control Externo de los municipios españoles

miento cuya superación podría afrontarse desde varias perspectivas.

Una posible vía legal de solución sería utilizar los diversos instrumentos normativos que la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>14</sup> (LRJAP y PAC) contempla para vertebrar la actuación de los distintos órganos de la Administración: la desconcentración, la delegación y la encomienda de gestión, siendo las dos primeras de dudosa aplicación, mientras que la encomienda de gestión sería, en principio, susceptible de ser aplicada, aunque con la limitación de que no puede ser objeto de una encomienda de gestión la realización por parte de un OCEX de fiscalizaciones completas<sup>15</sup> sobre los municipios, dado que ello conllevaría una extralimitación del contenido legal del art. 29.3 de la LFTC que establece que el OCEX podrá realizar por cuenta del Tribunal de Cuentas “la práctica de concretas<sup>16</sup> funciones fiscalizadoras”, convirtiéndose tal proceder, de hecho, en una delegación encubierta<sup>17</sup>.

Otra solución alternativa pasaría por la modificación de las Leyes Autonómicas por las que se han creado los OCEX que plantean limitaciones en la capacidad fiscalizadora sobre las entidades locales de su ámbito.

Por su parte, las Comunidades Autónomas que no disponen de OCEX habrían de crearlo, atribuyéndosele competencias fiscalizadoras plenas sobre sus municipios. En cualquier caso, y como posteriormente desarrollaremos, este requisito no sería de imprescindible e inmediata concreción para la viabilidad de la propuesta.

Otro aspecto fundamental para la reconfiguración del sistema fiscalizador, reside en la materialización de la idea, ya señalada, de incorporar todos los estamentos que puedan aportar mejoras en la calidad del control de la gestión municipal. En concreto, nos estamos refiriendo a los profesionales auditores libres cuya participación en estos procesos ya está parcialmente contemplada en el marco legal vigente, si bien en régimen de colaboración y de un modo no estable.



<sup>14</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada parcialmente por la ley 4/1999, de 13 de enero).

<sup>15</sup> Pues debería quedar reservado al propio Tribunal de Cuentas diversos aspectos de la fiscalización que le son propios, en particular la elaboración del Informe de Fiscalización, susceptible de alegaciones, así como la tramitación de las mismas, para su posterior remisión al Ministerio Fiscal y al Servicio Jurídico del Estado, así como el sometimiento de dicho Informe, por la Sección de Fiscalización, a la aprobación por el Pleno del Tribunal, tras la cual deberá ser remitido al Pleno de la Corporación Local correspondiente.

<sup>16</sup> El resalte en letra cursiva es propio de los autores.

<sup>17</sup> Al respecto puede verse el trabajo de Vicente Martín et al (1999): Págs. 114 y ss.



Ahora bien, esta vía legal de colaboración, existente en la normativa referida al Tribunal de Cuentas, no se puede generalizar para todos los OCEX. Así, por lo que se refiere al Tribunal de Cuentas, este aspecto se encuentra contemplado tanto en el art. 7.4<sup>18</sup> de la LOTC como en los puntos 4 y 5 del art. 27<sup>19</sup> de su Ley de Funcionamiento. En cuanto a los OCEX constituidos por las Comunidades Autónomas, en Andalucía<sup>20</sup>, Canarias<sup>21</sup>, Castilla La Mancha<sup>22</sup>, Galicia<sup>23</sup>, Navarra<sup>24</sup>, Madrid<sup>25</sup>, Aragón<sup>26</sup>, Valencia<sup>27</sup> y Asturias<sup>28</sup>, la normativa por la que se rigen contempla esta posibilidad. En cambio en las restantes Comunidades Autónomas con OCEX, ni en las leyes por las que se han constituido ni en las normas de régimen interior que las desarrollan se hace mención expresa a esta posibilidad.

En consecuencia, la concreción del sistema de control externo propuesto solamente requeriría recoger expresamente tal posibilidad en la correspondiente normativa de los OCEX de tres Comunidades Autónomas que no contemplan la participación de expertos ajenos a la administración en los trabajos de fiscalización externa desarrollados por estas instituciones, con lo que la dificultad quedaría soslayada.

#### **4. Reconfiguración del Sistema de Control Externo para las Entidades Locales (SCEEL): Planteamiento, ubicación, estructura y funciones**

##### **4.1. Planteamiento**

El Sistema de Control Externo de las Entidades Locales que planteamos se estructuraría en dos niveles.

En un primer nivel, a través de la existencia de un organismo que, dependiendo jerárquicamente del OCEX autonómico correspondiente, o en caso de no existir éste, del Tribunal de Cuentas, se configuraría como un ente que, dotado de funciones de coordinación, organización y asesoramiento local (OCOAL), estaría al frente de un subsistema autonómico de control integrado por unas entidades que, con la condición de delegaciones, realizarían las funciones de auditoría y asesoramiento, y que hemos denominado Organismos Delegados de Control Local (ODCL), estando éstos distribuidas por todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

A nivel estatal se ubicaría un único organismo con funciones normalizadoras, coordinadoras y asesoras en materia de control externo local (ONCAL).

Este sistema trataría de aunar los recursos y experiencias que a nivel de control sobre las entidades locales se han venido aplicando hasta la fecha, procedentes de distintos estamentos tanto públicos como privados<sup>29</sup>.

##### **4.2. Ubicación, estructura y funciones**

###### *4.2.1. Los Organismos Delegados de Control Local (ODCL)*

###### **a) Ubicación y estructura**

Se propone, en un principio, una estructura tripartita:

- Al menos un miembro perteneciente al cuerpo de Secretarios/Interventores de la Administración

<sup>18</sup> El artículo señala que “El Tribunal podrá comisionar a expertos que tengan la titulación adecuada al objeto de inspeccionar, revisar y comprobar la documentación, libros, metálico, valores, bienes y existencias de las Entidades integrantes del Sector Público ..., y, en general, para comprobar la realidad de las operaciones reflejadas en sus cuentas y emitir los informes correspondientes”.

<sup>19</sup> “4. Las inspecciones, revisiones y comprobaciones a que se refiere el art. 7.4 de la referida Ley Orgánica, serán acordadas por el Pleno del Tribunal, que designará el experto o expertos que hayan de realizarlas, precisará los objetivos de las actividades de que se trate y fijará los plazos para llevarlas a cabo y emitir los correspondientes informes.

5. Los funcionarios, auditores, comisionados expertos que practiquen las actuaciones a que se refieren los apartados anteriores, tienen obligación de guardar secreto respecto de las mismas, incurriendo, si incumpliesen dicha obligación, en las responsabilidades disciplinarias y, en su caso, penales a que hubiere lugar”.

<sup>20</sup> Art. 33 de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

<sup>21</sup> Art. 38 de la Ley 4/1984, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

<sup>22</sup> Art. 25 de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha.

<sup>23</sup> Art. 18 de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas de Galicia.

<sup>24</sup> Art. 19 de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra.

<sup>25</sup> Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de Madrid.

<sup>26</sup> Art. 31 de la Ley 10/2001, de 18 de junio, de la Cámara de Cuentas de Aragón.

<sup>27</sup> Si bien no figura expresamente en la Ley 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas de la Generalidad Valenciana, tal posibilidad se recoge como excepcional en el art. 84.3 de su Reglamento de Régimen Interior.

<sup>28</sup> Arts. 28.c. y 31.e. de la Ley 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias.

<sup>29</sup> A este respecto habría de tenerse en cuenta la estructura compleja del Estado Español que contempla la existencia de entidades con distintos niveles de atribuciones en función de la Comunidad Autónoma en las que se ubiquen, caso de las Diputaciones provinciales en los territorios con regímenes forales.

## Hacia una mayor transparencia informativa a través de la reconfiguración del Sistema de Control Externo de los municipios españoles

Local, que aportaría fundamentalmente sus conocimientos sobre la problemática interna ligada a la perspectiva legal de la dinámica presupuestaria y de la formación de las cuentas o estados anuales.

- Al menos un miembro representando al OCEX a cuyo ámbito geográfico pertenece el organismo local, que aportaría la necesaria transparencia que requiere todo proceso fiscalizador externo de las cuentas públicas.
- Al menos un especialista elegido de entre los profesionales de auditoría ejercientes e inscritos en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas (ROAC), en el seno del cual, habría de crearse una sección especializada en el Sector Público. Con esta figura, se trataría de garantizar el permanente trasvase al Sector Público de los avances que, en el ámbito empresarial, se vayan produciendo en las técnicas y mecanismos que permitan el ejercicio de un adecuado "management" público.

Con la finalidad de garantizar un sano funcionamiento de estos nuevos organismos, sus miembros integrantes deberían tener limitada temporalmente su permanencia en el mismo y en el caso del vocal perteneciente al ROAC debería tener limitada su pertenencia simultánea a un determinado número de ODCL, pretendiéndose, con ello, el mantenimiento de una independencia efectiva del auditor en relación con el ente auditado.

Con un número determinado de delegaciones se cubriría la totalidad de la geografía municipal de cada Comunidad Autónoma, configurando una red que actuaría bajo la dirección y coordinación del OCOAL correspondiente, el cual distribuiría las entidades a fiscalizar entre los ODCL de acuerdo con unos criterios establecidos con base bien en el volumen de los presupuestos, teniendo en cuenta meros criterios numéricos o bien de acuerdo con un criterio mixto (combinando ambos criterios a fin de evitar, por ejemplo, la acumulación en un solo ODCL de un número excesivo de ayuntamientos con bajo potencial económico).

### b) Funciones

Las funciones a atribuírsele a estos ODCL, en respuesta a una adecuada articulación de los controles establecidos sobre la gestión económico-financiera de la actividad pública y habida cuenta de la necesaria vertebración entre el sistema de Control Interno y Externo, deberían de encaminarse a coordinar todo el

conjunto procesos y estructuras entre la administración municipal y las instituciones de control actuales, de forma que no se busque solamente una sana transparencia en la administración, sino que también haga posible el potenciamiento y tecnificación de la gestión de los recursos. Esto es, se tienen que reforzar todos aquellos aspectos que por las limitaciones materiales, técnicas y humanas, han dejado al sistema de control en precario.

Garantizar el logro de los objetivos de los ODCL, obliga a que se configuren para dar respuesta a una doble función; por una parte, como entidades asesoras externas de los órganos de control interno del municipio, o grupo de municipios, con el que mantendría una relación funcional; por otra parte, con la finalidad de ofrecer una mayor transparencia en las cuentas públicas locales, realizarían anualmente un control externo que se materializaría en un informe de auditoría que acompañaría a la Cuenta General de la Entidad Local en su recorrido fiscalizador externo.

Con la incorporación de auditores que proceden tanto de campo público como privado en este teórico ODCL se podría dar respuesta a las múltiples dificultades que han anquilosado el quehacer económico en nuestras administraciones públicas, como, entre otras, lo podrían ser el asesoramiento económico-financiero en la elaboración de los presupuestos, la realización de estudios económico-financieros en los reajustes presupuestarios, el asesoramiento económico-financiero en la elaboración de los planes financieros de obligatorio cumplimiento para las entidades locales que presenten ahorros brutos negativos, de acuerdo con lo tipificado en el art. 54.1 de la LRHL o por el incumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, el asesoramiento y auditoría de las cuentas financieras públicas, el análisis y la evaluación económico-financiera de la gestión pública, el asesoramiento y control en la cobertura de servicios de gestión directa mediante sociedades mercantiles de capital íntegramente social o de gestión indirecta, el asesoramiento en los sistemas organizativos y procedimentales de la gestión económica, la revisión, asesoramiento y control de las nuevas técnicas y sistemas avanzados de información, el asesoramiento y colaboración para el establecimiento de planes y controles de calidad, ...

En el cumplimiento de su función auditora, de identificarse anomalías significativas en el proceso de ges-



ción de la actividad económica de la entidad local, este organismo procedería a elevar un informe al OCEX, a través del correspondiente OCOAL, para que, de ser procedente, se pongan en marcha las correspondientes actuaciones. Este informe debería tener un carácter vinculante para el organismo fiscalizador receptor.

#### 4.2.2. *Organismo de Coordinación, Organización y Asesoramiento Local (OCOAL)*

##### a) **Ubicación y Estructura**

El organismo que, a nivel de cada CC.AA. proponemos para gestionar el funcionamiento del subsistema de control externo sobre las entidades locales es el OCOAL, el cual, conjuntamente con sus delegaciones, los ODCL, se configuraría si bien como una entidad independiente desde un punto de vista administrativo, jerárquicamente dependiente de la sección territorial<sup>30</sup> del OCEX correspondiente, o en caso de no existir éste, de la Sección Territorial del Tribunal de Cuentas.

Entendemos que en este ente se habrá de integrar a los diversos estamentos que, por su capacitación profesional, estén en condiciones de colaborar en el logro de un adecuado nivel en la gestión de los fondos públicos de los que son responsables las entidades locales. Consideramos que dicho organismo debería de estar presidido por el propio presidente, síndico mayor o consejero mayor del OCEX correspondiente o, en caso de no disponerse de él, por un representante de la sección territorial del Tribunal de Cuentas, y estando compuesto por: un representante del cuerpo de Interventores al servicio de las Administraciones locales; un miembro del cuerpo de Inspectores de Finanzas de la correspondiente Administración autonómica, el cual aportaría al órgano la perspectiva de dicha Administración acerca de los objetivos a cumplir por los entes locales en su funcionamiento y el mejor camino para lograrlo; y un representante del ROAC, de entre los pertenecientes al registro de especialistas en el campo de las Administraciones locales, cuyo papel sería el de proporcionar la visión del campo de las economías empresariales en la gestión de los recursos puestos a disposición de una organización<sup>31</sup>.

##### b) **Funciones**

La función principal de esta figura es la de constituirse como un ente coordinador de este sistema, el cual estaría encargado de organizar el funcionamiento del mismo, coordinando el trabajo de los ODCL, asignando las entidades locales a fiscalizar y asesorar por cada uno de ellos, encargándose de la gestión económica del sistema, asesorando a los ODCL en su labor diaria de ayuda a la mejora de la gestión de los ayuntamientos bajo su responsabilidad, asegurando que el sistema funciona de un modo homogéneo, en tanto que los distintos integrantes que operan en el mismo aplican, de un modo adecuado y con criterios semejantes, las normas de auditoría vigentes y persiguen los mismos fines concretos en el trabajo diario, de acuerdo con la planificación realizada para la red en ese intervalo temporal.

Este ente sería el receptor de las cuentas anuales de todas las entidades locales de su Comunidad, acompañadas de los informes y recomendaciones que a las mismas se hayan hecho por parte de los correspondientes ODCL, información que debería ser remitida, a la mayor brevedad posible, al OCEX del que dependen o, en su caso, a la sección territorial del mismo, o de no existir el OCEX en la CCAA a la Sección Territorial de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, para que éstos, al disponer de una información mucho más elaborada, pudiesen centrar sus actuaciones en la realización de fiscalizaciones específicas selectivas, las cuales servirían, en su caso, no sólo para la elaboración de informaciones económicas conjuntas, sino también, de ser procedente, como fundamento para la iniciación de procedimientos jurisdiccionales.

#### 4.2.3. *Organismo de Normalización, Coordinación y Asesoramiento Local (ONCAL)*

##### a) **Ubicación y Estructura**

El buen funcionamiento del sistema propuesto requiere de un comportamiento homogéneo de la globalidad de los organismos fiscalizadores ODCL. Por ello, resulta necesario la existencia de un ente que, ubicado en la cumbre de toda la red, cumpla, entre otros cometidos, con una función homogeneizadora, a semejanza de la filosofía de los países

<sup>30</sup> En caso de disponer el OCEX de sección específica al efecto.

<sup>31</sup> Además y con la finalidad de tratar de buscar una efectiva virtualidad de las labores encomendadas al órgano desde la cooperación de todas las instituciones implicadas, creemos conveniente que en aquellos OCOAL que dependan jerárquicamente del Tribunal de Cuentas por motivo de la inexistencia del correspondiente OCEX autonómico, en este organismo también debería de recogerse una figura que represente los intereses de la correspondiente Comunidad Autónoma, pudiendo ser éste elegido entre los representantes parlamentarios en las cámaras autonómicas.

**Hacia una mayor transparencia  
informativa a través de la  
reconfiguración del Sistema de Control  
Externo de los municipios españoles**



anglosajones, aún teniendo claramente presente las diferencias palpables entre los sistemas jurídicos anglosajones y continentales, caso de la “Audit Commission” en Inglaterra y Gales, o de la “Account Commission” en Escocia.

Este organismo, único por su propia naturaleza y misión, (no con competencias fiscalizadoras en sentido estricto) se ubicaría dependiendo directamente del Ministerio de Hacienda. Dotado de independencia funcional, estaría compuesto por un representante del Tribunal de Cuentas; un número limitado de miembros pertenecientes ya sea tanto a las Secciones territoriales de los diversos OCEX autonómicos como de los OCOAL constituidos; al menos un representante del cuerpo de Secretarios/Interventores de la Administración local, así como al menos un representante del ROAC, perteneciente a su registro de profesionales especializados en administración local.

#### **b) Funciones**

La posición central que este órgano ocupa en el sistema de control externo propuesto, concedería al mismo un amplio espectro de funciones a cumplir, con una gran responsabilidad en el funcionamiento del mismo; de hecho, una parte fundamental del éxito en el funcionamiento del sistema reside en la eficacia con la que el ente del que ahora nos ocupamos cumpla adecuadamente con las misiones que por su naturaleza le correspondan.

El ONCAL se constituiría como un órgano con funciones normalizadoras en el campo de la auditoría centrada en el sector municipal, dadas las características particulares que el mismo presenta en relación con el resto del sector al que pertenece.

Si bien existen en España normas elaboradas con la finalidad de encauzar adecuadamente el ejercicio de la auditoría en el ámbito público, mediante el establecimiento de un conjunto de reglas y pautas de comportamiento en el que se deben de enmarcar los trabajos en este campo, ante las peculiaridades que presenta el sector municipal, y a pesar del esfuerzo hecho en este campo público en los últimos años, parecería oportuno que entre las misiones a cumplir por el ONCAL estuviera la de elaborar unas normas que se ajusten en mayor medida a las necesidades propias de este tipo de entidades.

La existencia de este documento, un Código de Auditoría Pública Local, al estilo de los Code Of Audit Practice del mundo anglosajón, único al nivel de todo el Estado, se configuraría así como una pieza clave en el buen funcionamiento del sistema propuesto.

Además de esta función normalizadora, el organismo propuesto serviría de asesor, en el día a día, de la actividad de las entidades fiscalizadoras propuestas que integran la red, colaborando así no sólo en la búsqueda de un funcionamiento homogéneo del sistema, sino también dotando al mismo del dinamismo necesario que evite su anquilosamiento.





Asimismo, en tanto que ente coordinador, puede también cumplir la función de gabinete de estudios del sistema, encargándose de la realización de trabajos que analicen aspectos concretos de la gestión económico-financiera y presupuestaria de los entes municipales españoles, de forma que sirvan de apoyo tanto a políticas tendentes a la mejora de la gestión de los recursos puestos a disposición de los mismos, como a las posibles reformas de los mecanismos técnicos y normativos que, en materia de control externo, se estimen convenientes.

### **5. La transparencia informativa y la alternativa propuesta**

Desde un punto de vista general, la información tiene su razón de ser última en la disponibilidad de la misma para ser utilizada por sus usuarios en el proceso de toma de decisiones. Tal situación de disponibilidad no se da, de hecho, en el sistema vigente en España para las entidades locales, y ello a pesar de las diversas disposiciones existentes que establecen una teórica publicidad de las cuentas locales que acompaña a las mismas a lo largo de las diversas etapas de control por las que dichos documentos atraviesan. Tal situación no es, por otra parte, sino el reflejo de una filosofía tradicional, reinante en muchos países del viejo continente, según la cual la información referente a las cuentas públicas está dirigida, en primer lugar, a los gestores de los entes que la originan, a los políticos que forman parte de las mismas, y a los órganos de control que la legislación haya establecido al efecto, no jugando el ciudadano más que un papel simbólico en tal escenario.

La efectividad de la reforma propuesta, para alcanzar la globalidad de sus fines, requiere no sólo de la mejora real de la información, objetivo en el cual los controles y asesoramientos propuestos tienen un papel primordial que cumplir, sino que también es necesario que se diseñen unos nuevos canales de distribución de la información que permitan la adecuada difusión de

la misma, permitiendo su consulta por todos los usuarios potenciales, y ello de un modo no sólo de derecho, sino también de hecho.

En consecuencia, se contempla un mecanismo que supere la situación informativa actual, el cual se materializaría en el establecimiento en cada CCAA de un servicio de Registro Oficial de Cuentas de las Entidades Locales (ROCEL), que podría depender jerárquica y funcionalmente de los correspondientes OCEX de las distintas CCAA, en el cual quedarán depositadas las cuentas anuales de todas<sup>32</sup> las entidades locales pertenecientes al territorio en cuestión, a las que deberían acompañar los informes que sobre las mismas hayan sido elaborados por el ente auditor territorial correspondiente. Este sistema autonómico de registros se completaría con la creación, dependiendo del Tribunal de Cuentas, de una Oficina General de Registros Oficiales de las Cuentas de las Entidades Locales (OGROCEL), la cual, además de cumplir con sus funciones de coordinación y enlace del sistema de registros autonómicos, se constituye en ROCEL para los municipios de aquellas Comunidades autónomas que no dispongan del correspondiente OCEX.

Sería deseable que las entidades locales depositaran sus cuentas ante el órgano auditor en formato electrónico<sup>33</sup>, lo cual facilitaría su posterior difusión, así como el establecimiento de una red compuesta por los diferentes servicios de registro, sistema que podría ser centralizado y coordinado por la Oficina General del ROCEL, con lo que cualquier ciudadano español estaría en condiciones de ejercitar realmente su derecho a conocer el uso que los poderes públicos han hecho de los fondos que por la vía impositiva le han sido detraídos.

Con el sistema de control externo propuesto no debería haber lugar a la existencia de retrasos, dado que la cercanía y dedicación de los ODCL a los ayuntamientos correspondientes habrá de hacer factibles la elaboración de unos informes en unos plazos mucho más reducidos<sup>34</sup>, y podrán, por tanto, ser objeto de consulta por los ciudadanos interesados en fechas razonablemente cercanas al ejercicio al que se refieren.

<sup>32</sup> La necesidad de disponer de una base de datos referidas a las cuentas de las entidades locales ya ha sido puesta de manifiesto, entre otros, por López, Navarro y Ortiz, si bien limitada a las entidades con población superior a 5.000 habitantes. López; Navarro; Ortiz (2000).

<sup>33</sup> Sobre las posibilidades que aportaría la introducción de las nuevas tecnologías a los sistemas de información de las entidades públicas véase el trabajo de Linares Salas (2001).

<sup>34</sup> La normativa que regule el funcionamiento del sistema de control externo propuesto debería, entre otros aspectos, y a semejanza de la normativa mercantil vigente, establecer unos plazos dentro de los cuales las cuentas generales de los ayuntamientos deberían quedar fiscalizadas.

## Hacia una mayor transparencia informativa a través de la reconfiguración del Sistema de Control Externo de los municipios españoles



Por otra parte, las dificultades informativas derivadas de la gran amplitud, complejidad y diversidad que presenta el actual "output" informativo de nuestros ayuntamientos creemos que podrían atenuarse, de optarse en nuestro país, de un modo formal, por una iniciativa que se está desarrollando, en otros países<sup>35</sup>, caso de Francia, consistente en elaborar un documento informativo de carácter anual, Rapport annuel<sup>36</sup>, a modo de Memoria o Informe, en el cual, y sobre la base de lo contenido en las cuentas elaboradas a tenor de lo dispuesto en la correspondiente legislación vigente, se procede a exponer, de un modo resumido y en términos claros, los aspectos básicos que han definido la gestión de la entidad local en el último ejercicio económico, incluyéndose tanto los aspectos más importantes de naturaleza financiera que caractericen la situación del ayuntamiento en tal ámbito, como aquellos otros relativos a los logros alcanzados en objetivos más cercanos al quehacer diario de los ciudadanos.

Tal tipo de documento debería ser incorporado de una forma normalizada. Admitido este planteamiento, el nuevo informe habría de ser, como el resto de las cuentas, objeto de verificación, para dar credibilidad a

la información en él recogida y así evitar que con el mismo se pretenda dar una información sesgada y poco realista, en beneficio espúreo de colectivos muy determinados.

### 6. A modo de conclusión

Han sido muchas las limitaciones con las que se ha encontrado el ejercicio del control externo sobre los municipios españoles, siendo innumerables los autores que han venido denunciado que la rendición de cuentas por parte de los municipales a las EFS se ha venido presentando con una cierta falta de rigor tanto en el orden cuantitativo como cualitativo, hecho que refleja la clara evidencia de que los mecanismos de control legalmente establecidos no han sido capaces de alcanzar los fines para los cuales se han constituido.

Casi la mitad de las Comunidades Autónomas carecen de OCEX y de aquellas en las que existen, gran parte tienen sus funciones de fiscalización limitadas a aquellos aspectos comprendidos en el ámbito competencial de las instituciones de su autogobierno. Esto da lugar a que un gran volumen de trabajo recaiga directamente sobre el Tribunal de Cuentas, con lo significa de imposibilidad real de la materialización de un completo control de una significativa parte del sector municipal español.

Existen razones más que suficientes para que, desde distintas perspectivas, se plantee la necesidad de subsanar tal grave situación. La importante falta de medios, tanto materiales como personales, para el ejercicio de un adecuado control que vaya más allá de la práctica casi exclusiva de los controles de regularidad, aspecto éste sobre los que se han centrado las distintas instituciones de control de las finanzas municipales, ha dado lugar que el mismo quede prácticamente en manos del endeble control electoral.

Todas estas circunstancias nos han llevado a proponer una reformulación del sistema actual de control a través de un refuerzo que se apoya en unos mecanismos creados al efecto y cuyo objetivo se centra en la búsqueda de una efectiva realización del proceso del control externo obligado de la gestión económica del universo municipal español que,

<sup>35</sup> En España, también algunos ayuntamientos, como es el caso del de Barcelona, elaboran una información relativamente resumida y con el objetivo de llegar a un más amplio espectro de usuarios, que recoge determinados aspectos de su gestión.

<sup>36</sup> Véase al respecto Térrien; Wathelet (2000).



como ya hemos indicado a lo largo de este trabajo, se ha convertido, de hecho, para la mayoría de los municipios españoles, en una circunstancia más teórica que real, y que prácticamente se ha venido justificando en la falta de medios materiales y humanos con los que los controles externos actualmente vigentes se han venido encontrando, debido al haberse sustentado éstos en una estructura jerárquico-funcional que, en la práctica, ha imposibilitado su efectiva realización.



## BIBLIOGRAFÍA

Bosch Ferré, F.; Larrainzar González, J.M. (1999a): “De la fiscalización previa al control financiero”. *Auditoría Pública*. Nº 19. Diciembre. Págs. 33-40.

Bosch Ferré, F.; Larrainzar González, J.M. (1999b): “Una vieja profesión: Interventor. Segundo y último asalto de auditores privados Vs. Auditores públicos”. *Revista de Estudios Locales*. CUNAL. Nº 31. Septiembre. Págs. 21-27.

Linares Salas, X. (2001): “Internet: las nuevas tecnologías aplicadas a la contabilidad pública”. *Auditoría Pública*. Nº 24. Septiembre. Págs. 79-83.

López Hernández, A.M.; Navarro Galera, A.; Ortiz, D. (2000): “Transparencia informativa en Entidades locales: El papel de una central de balances”. *Partida Doble*. Nº 111. Mayo. Págs. 98-107.

Nieto, A. (1996): *La «nueva» organización del desgobierno*. Ed. Ariel. 1ª ed. Barcelona.

Nieto de Alba, U. (1999): “Control del Sector Público: perspectivas de futuro”. *Revista Española de Control Externo*. Vol I. Nº 1. Enero. Págs. 11-33.

Terrien, G.; Wathelet, J.C. (2000): “De la stratégie financière à la communication financière: l’appréciation des Chambres Régionales des Comptes”. *Revue Française des Finances Publiques*. Nº 71. Septiembre. Págs 47-58.

Vicente Martín, C. de; et al (1999): “La vertebración de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Fiscalización Externa de las Comunidades Autónomas: la cooperación y la encomienda de gestión”. *Revista Española de Control Externo*. Vol. I. Nº 2. Mayo. Págs. 89-126.