

Una visión crítica de la regulación de la cuenta general de las entidades locales y de otras cuestiones

El propósito de este artículo es analizar determinados aspectos no contemplados o que lo están de forma imprecisa por la legislación local, en materia de control y rendición de cuentas, así como realizar determinadas propuestas que ayudarían a resolver los problemas ocasionados por las situaciones que se analizan.

El contenido del artículo se desarrolla con arreglo al siguiente guión:

1. Falta de definición y de clasificación del sector público local.

En este apartado se contrasta la falta de definición del sector público local del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo). Esta indeterminación contrasta con la regulación que hace la Ley 47/2003, de 26 de noviembre para la Administración del Estado.

2. La Cuenta General de las entidades locales: en este tema se destacan aquellas lagunas y deficiencias relacionadas con la Cuenta General en lo que se refiere a su:

2.1 Contenido

2.2 Tramitación

2.3 Documentación a remitir a los órganos de control externo y a otras Administraciones.

3. La información económico-financiera a suministrar al Pleno de la entidad local

Se analiza aquí la insuficiente regulación y la discrecionalidad del Pleno de la Entidad Local para determinar la periodicidad y el tipo de información a suministrarle.

4. El control interno

En este apartado se contrasta la posibilidad de atribuir la contabilidad a un órgano distinto de la intervención a diferencia de lo que sucede en el resto de Administraciones

5. Conclusiones

Como su denominación indica se recogen las distintas conclusiones de los apartados analizados.

1. FALTA DE UNA CLASIFICACIÓN ADECUADA DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

El texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante también TRLRHL) no define, ni tampoco enumera, qué entidades forman parte del sector público local.

La definición y clasificación del sector público que integra una Administración, bien sea del Estado, de una Comunidad Autónoma o de la Administración local es fundamental, primero, para delimitarlo determinando todos los entes que lo forman y, en segundo lugar, para clarificar cuál es el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de control al que están sujetos. En este sentido, se considera una carencia importante del TRLRHL la ausencia de una definición y clasificación del sector público local, que ha contribuido especialmente a dificultar su control, porque no se define el régimen jurídico aplicable a cada sujeto público local y, lo que es más grave, algunos sujetos no figuran en la cuenta general de las entidades locales, como sucede con las sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por la entidad local y con las fundaciones públicas locales.

Esta indeterminación contrasta con la regulación que hace la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, en adelante Ley General Presupuestaria, que en su artículo 2 concreta las entidades que forman parte del sector público estatal, para posteriormente efectuar en el artículo 3 una clasificación de este sector, que se reproduce a continuación:

- a) Sector público administrativo
- b) Sector público empresarial
- c) Sector público fundacional

a) Sector público administrativo

El sector público administrativo está integrado por la Administración General del Estado, los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado, los organismos

autónomos del Estado y las entidades gestoras de la seguridad social, servicios comunes y mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. También forman parte de este sector las entidades estatales de derecho público y los consorcios no empresariales.

Por otra parte, la Ley General Presupuestaria establece unos criterios para delimitar si un consorcio pertenece al sector público estatal. Así, esta Ley considera que los consorcios deben integrarse en el sector público estatal cuando uno o varios de los sujetos que pertenezcan a este sector hayan aportado mayoritariamente a los consorcios dinero, bienes o industria, o se hayan comprometido, en el momento de su constitución, a financiar mayoritariamente dicho ente y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado.

La integración de los consorcios y de las entidades de derecho público en el sector público administrativo dependerá de que cumplan alguna de las dos condiciones siguientes:

- 1) Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.
- 2) Que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de la entregas de bienes o prestaciones de servicios.

b) Sector público empresarial

El sector público empresarial está integrado por las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles estatales, así como por las entidades estatales de derecho público con régimen jurídico diferenciado y los consorcios cuando no estén incluidos en el sector público administrativo.

Las entidades públicas empresariales son entidades de derecho público que realizan activida-

des de prestación de servicios o de producción de bienes de interés público susceptibles de contra- prestación económica y, aunque como regla general se rigen por el Derecho privado, les resulta aplicable el régimen de derecho público en relación con el ejercicio de potestades públicas y con determinados aspectos de su funcionamiento.

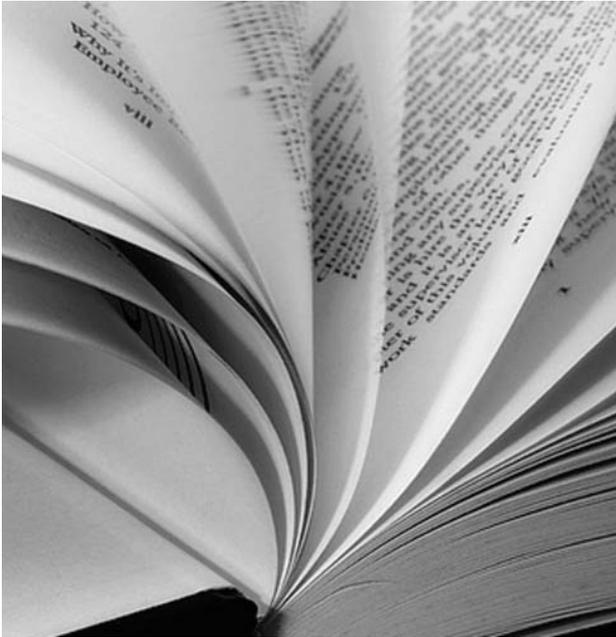
Las sociedades mercantiles estatales son aquellas en las que las entidades que forman parte del sector público estatal tienen una participación, directa o indirecta, en su capital social superior al 50 por ciento, como determina el artículo 166 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

c) Sector público fundacional

El sector público fundacional está formado por las fundaciones estatales, que conforme al artículo 44 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, son aquellas en las que concurre alguna de las siguientes circunstancias: que se constituyan con una aportación mayoritaria de la Administración General del Estado, sus organismos públicos o demás entidades del sector público estatal, o que su patrimonio esté fundado, con un carácter de permanencia, en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por dichas entidades.

El cuadro siguiente recoge la clasificación del sector público estatal por sectores y sujetos, según la Ley General Presupuestaria.

	SECTORES		
	SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO	SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL	SECTOR PÚBLICO FUNDACIONAL
SUJETOS	1) Administración del Estado	1) Entidades públicas empresariales	Las fundaciones estatales
	2) Organismos autónomos	2) Sociedades mercantiles estatales	
	3) Las entidades gestoras y demás entidades de la Seguridad Social	3) Otras entidades públicas empresariales	
	4) Los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos y sin personalidad jurídica	4) Los consorcios empresariales	
	5) Otras entidades estatales de derecho público no empresariales		
	6) Los consorcios no empresariales		



Por otra parte, el texto refundido de la Ley General de estabilidad presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, en el artículo 2 considera que integran el sector público a los efectos de esa Ley, las entidades locales, los organismos autónomos y los entes públicos dependientes de aquéllas, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales. Asimismo, el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público vinculados o dependientes de las entidades locales tendrán también la consideración de sector público.

El reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, General de estabilidad presupuestaria, aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, en adelante reglamento de la ley de estabilidad presupuestaria, incluye, entre otros, como integrantes del Inventario de Entes del Sector Público Local a los siguientes agentes:

- a) Los ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares.
- b) Los órganos de gobierno y administración de las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios,

- c) Los organismos autónomos y entidades públicas empresariales vinculadas o dependientes de los sujetos enumerados en los apartados a) y b).

- d) Las sociedades mercantiles participadas mayoritariamente o controladas por algún agente del sector público local, de forma directa o indirecta.

- e) Las instituciones sin ánimo de lucro que estén controladas o financiadas mayoritariamente por alguno o varios de los sujetos del sector público local.

- f) Los consorcios que las entidades locales hayan podido constituir con otras administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas que persigan fines de interés general, siempre que la participación de la o las entidades locales en dichos Consorcios sea mayoritaria, o bien que en caso de igualdad de participación con otras entidades que no sean de ese carácter que sean controlados por alguna entidad local.

- g) Aquellos entes no incluidos en los párrafos anteriores, que se clasifiquen como agentes del sector público local por las instituciones con competencia en materia de contabilidad nacional.

Dos consideraciones respecto a la enumeración que hace el reglamento de estabilidad presupuestaria. La primera de tipo formal, hubiese sido más preciso enumerar las entidades locales y no sus órganos de gobierno, como sucede en el caso de los municipios, provincias y áreas metropolitanas. La segunda cuestión se refiere a la sensación de inseguridad jurídica que origina la posibilidad de que determinadas Instituciones clasifiquen como agentes del sector público local otros agentes distintos de los enumerados en el artículo 2 del citado reglamento, cuando lo adecuado hubiera sido fijar los criterios que determinarían su inclusión en el sector público local.

El cuadro siguiente muestra una clasificación del sector público local a tenor de lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria y en la Ley de bases de régimen local, considerando además la normativa sobre la estabilidad presupuestaria.

SUJETOS	SECTORES		
	SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO	SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL	SECTOR PÚBLICO FUNDACIONAL
	1) Municipios, provincias, islas	1) Entidades públicas empresariales	Las fundaciones públicas locales
	2) Áreas metropolitanas, comarcas u otras entidades de ámbito territorial al municipio	2) Sociedades mercantiles locales participadas mayoritariamente o controladas por alguna entidad local.	
	3) Organismos autónomos	3) Los consorcios locales empresariales	
	4) Otras entidades de derecho público (no empresariales)		
	5) Consorcios locales (no empresariales)		

De igual manera que la Ley General Presupuestaria establece cuándo un consorcio forma parte del sector público estatal, es necesario fijar para el resto de los entes públicos los criterios de adscripción de éstos a los distintos sectores públicos (estatal, autonómico o local). Esta determinación debe alcanzar especialmente a aquellos entes públicos participados minoritariamente por varias administraciones en los que la suma de las participaciones de estas administraciones suponga la mayoría de su capital o que estén financiados mayoritariamente por ellas. Todo ello sin olvidar tampoco aquellos controlados directamente o indirectamente por las Administraciones públicas.

2. LA CUENTA GENERAL DE ENTIDADES LOCALES

La regulación de la Cuenta General de las entidades locales origina diversos problemas relacionados con el contenido y la tramitación de ésta. Así, no se contemplan en la Cuenta General las cuentas de todos los sujetos contables, que por su naturaleza tienen el carácter de públicos. Por otra parte, la tramitación es compleja y larga, lo que retrasa en exceso el plazo de rendición y de fiscalización de la Cuenta General.

2.1 Contenido: la ausencia de algunos sujetos contables

Al contenido de la Cuenta General de las Entidades Locales se refiere el artículo 209 del TRLRHL, cuando dice que estará integrada por:

- a) La de la propia entidad.
- b) La de los organismos autónomos.
- c) Las de las sociedades mercantiles de capital íntegramente propiedad de las entidades locales.

Este contenido es reproducido por las Instrucciones de Contabilidad de 2004 que, además, incluyen dentro de la documentación complementaria, las cuentas anuales de las sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por la entidad local, sin que formen parte de la Cuenta General. Además quedan fuera de la Cuenta General las cuentas de las fundaciones públicas locales financiadas mayoritariamente o controladas por alguna entidad local y las de aquellas sociedades controladas pero no participadas mayoritariamente por la entidad.

En la Administración del Estado existe una correspondencia entre la clasificación del sector

público estatal y la Cuenta General del Estado. Así, la Ley General Presupuestaria se ha preocupado de definir y clasificar el sector público estatal en: administrativo, empresarial y fundacional, determinando los sujetos que lo integran, siendo la Cuenta General del Estado la de todo el sector público estatal.

La Ley General Presupuestaria señala en su artículo 130 que la Cuenta General de la Administración del Estado estará integrada por:

a) La Cuenta General del sector público administrativo, que se formará mediante la agregación o consolidación de las cuentas de las entidades que integran dicho sector.

b) La Cuenta General del sector público empresarial, que se formará mediante la agregación o consolidación de las cuentas de las entidades que deben aplicar los principios de contabilidad recogidos en el Plan General de Contabilidad de la empresa española, así como en sus adaptaciones y disposiciones que lo desarrollen.

c) La Cuenta General del sector público fundacional, que se formará mediante la agregación o consolidación de las cuentas de las entidades que deben aplicar los principios de contabilidad recogidos en la normativa contable relativa a entidades sin fines lucrativos.

En consecuencia, y análogamente con lo que prevé la legislación presupuestaria del Estado y considerando además lo previsto en la normativa relativa a la estabilidad presupuestaria, la Cuenta General de las entidades locales, una vez delimitado el sector público local, debería de estar integrada por las cuentas de:

a) La propia de la entidad local y sus organismos autónomos.

b) Las de sus sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales, mayoritariamente participadas o controladas por la entidad local.

c) Las fundaciones públicas participadas mayoritariamente o controladas por la entidad local.

2.2 Tramitación

A la tramitación de la Cuenta General se refieren los artículos 212 y 220 del TRLRHL y en ella se distinguen las siguientes fases:

1) Rendición por el Presidente de la entidad local y, en su caso, de los entes dependientes de ésta, de las cuentas respectivas, antes del 15 de mayo del ejercicio siguiente al que correspondan.

2) Formación por la Intervención de la Cuenta General y remisión a la Comisión Especial de Cuentas, antes del 1 de junio del ejercicio siguiente al que corresponda.

3) Informe de la Comisión Especial de Cuentas.

4) Exposición al público por plazo de 15 días, durante los cuales y ocho más los interesados podrán presentar reclamaciones, reparos u observaciones.

5) Nuevo informe de la Comisión Especial de Cuentas en el caso de reclamaciones.

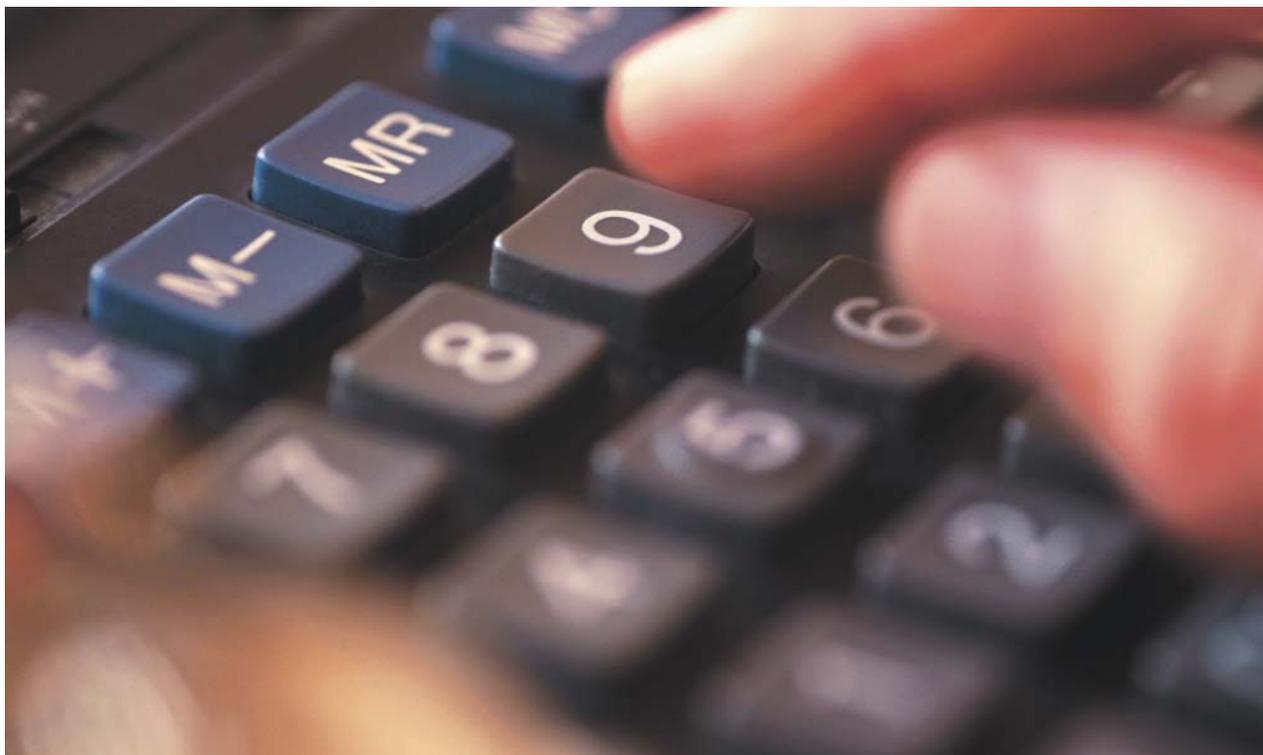
6) Sometimiento al Pleno de la Corporación para que pueda ser aprobada antes del 1 de octubre.

7) Rendición al Tribunal de Cuentas antes del 15 de octubre, sin perjuicio de las competencias que correspondan a los órganos de control externo autonómicos.

La tramitación actual de la Cuenta General de las entidades locales es criticable por el elevado número de trámites y por los plazos de estos trámites.

El procedimiento de rendición de la Cuenta General presenta unas peculiaridades que no se dan en otras Administraciones públicas, en concreto, la exposición al público previa a su aprobación. Sería suficiente que la Cuenta General de las entidades locales, una vez aprobada, fuera entonces objeto de publicidad en el BOP, pudiendo en ese momento los interesados consultar el expediente y, en su caso, ejercer cuantas acciones consideren oportuno. Suprimir la exposición pública de la cuenta antes de su aprobación simplificaría su tramitación, porque además evitaría, a su vez, un nuevo informe de la Comisión Especial de Cuentas, en el supuesto de que se hubieran presentado reclamaciones.

Otra alternativa a la supresión del periodo de exposición pública, que también acortaría la tramitación de la Cuenta General, consistiría en exponer al público la Cuenta General por un plazo de 15 días, a contar desde el mismo día en que se remite



a la Comisión Especial de Cuentas. Terminado el plazo de exposición pública, la Comisión Especial de Cuentas emitiría un informe en el que, en su caso, analizaría además de la Cuenta General las alegaciones si éstas se hubiesen presentado.

Por otra parte, los plazos fijados en el TRLRHL se consideran excesivos y dificultan un adecuado y oportuno control. De hecho, los órganos de control externo no disponen de las cuentas de las entidades locales hasta casi dos meses antes de que finalice el ejercicio siguiente al que correspondan. Ello supone que el informe de fiscalización respectivo se habrá emitido, en el mejor de los casos, dos años después de finalizado el ejercicio al que se refieren las cuentas. Se pierde una inmediatez en la fiscalización que provoca que muchas de las observaciones y recomendaciones que se hagan carezcan de vigencia. Resulta necesario acortar los plazos que conlleva la rendición de la Cuenta General de las entidades locales.

En este sentido, una entidad local cuando elabora la liquidación del presupuesto, esto es, antes del

1 de marzo del ejercicio siguiente al que corresponda, está en condiciones de obtener los otros estados que forman parte de la cuenta. Paralelamente, los administradores de las sociedades mercantiles que dependan de la entidad local deben formular sus cuentas anuales antes del 31 de marzo del ejercicio siguiente al que se refieran. De hecho el reglamento de estabilidad presupuestaria establece en su artículo 30 que antes del 31 de marzo del ejercicio siguiente al que correspondan las entidades locales habrán de hacer llegar a la Dirección General de coordinación financiera con las entidades locales una copia de balance y de la cuenta de pérdidas y ganancias formulados por el consejo de administración, para los sujetos que estén sometidos al Plan General de Contabilidad de la Empresa. Nada impide además que en el caso de las sociedades mercantiles dependientes de una entidad local sean sometidas a aprobación de la junta general sin agotar el plazo máximo de los 6 meses posteriores al cierre a que se refiere la legislación mercantil.

Si se redujeran los plazos, se suprimiese o modificase la exposición al público, previa a la aprobación de la Cuenta General de las entidades locales, su tramitación podría quedar como sigue:

- 1) Rendición por el Presidente de la entidad local y, en su caso, por los presidentes de los entes dependientes de ésta, de las cuentas respectivas antes del 1 de abril del ejercicio siguiente al que correspondan.
- 2) Formación por la Intervención de la Cuenta General, y remisión a la Comisión Especial de Cuentas y exposición pública de forma simultánea (en el caso de no se suprimirse este trámite) antes del 15 de abril del ejercicio siguiente al que corresponda.
- 3) Informe de la Comisión Especial de Cuentas, en el que se analizarán las alegaciones presentadas en su caso.
- 4) Sometimiento al Pleno de la Corporación para que pueda ser aprobada antes del 15 de mayo.
- 5) Rendición al Tribunal de Cuentas antes de 31 de mayo, abriendo posibilidad de que las legislaciones autonómicas anticipen a su vez los plazos de rendición a sus respectivos órganos de control externo.

6) Remisión al BOP el mismo día que se envíe al Tribunal de Cuentas de un anuncio que recoja un resumen de la Cuenta General.

2.3 La documentación a remitir a los órganos de control externo y a otras administraciones

La documentación que integra la Cuenta General es enunciada en el TRLRHL y desarrollada por las Instrucciones de Contabilidad, que diferencian lógicamente, según sean o no entes empresariales y sociedades mercantiles, con la excepción de la Instrucción que regula el modelo básico, que, por otra parte, no es de aplicación para las entidades locales con entes dependientes.

Así, la cuenta anual de la entidad local y de sus organismos autónomos deberá estar integrada por los siguientes estados:

- a) El balance.
- b) La cuenta del resultado económico-patrimonial.
- c) El estado de liquidación del presupuesto.
- d) La memoria.

Las cuentas anuales que deberán formar las sociedades mercantiles en cuyo capital social tenga participación total o mayoritaria la entidad local serán, en todo caso, las previstas en el Plan General de Contabilidad de la empresa española.



Respecto a la documentación que integra la cuenta anual de la entidad local y sus organismos autónomos hay que objetar la excesiva cantidad de estados y datos que se piden, concretamente los que afectan a la memoria. No se considera acertado haber reproducido, prácticamente, el contenido de la memoria que recogía el Plan General de Contabilidad de la empresa española y que, sin embargo, en una entidad local carece de aplicación práctica, como pueden ser determinados aspectos relativos a la organización de la entidad y a las bases de presentación de las cuentas.

Por otra parte, no hay que olvidar que los destinatarios principales de las cuentas son los órganos de control externo, por lo que sería conveniente que se recogiera su parecer sobre la documentación que precisan para el ejercicio de sus funciones de fiscalización. Dentro de las funciones de fiscalización, podemos diferenciar lo que es una fiscalización específica a una entidad local, del examen anual de las cuentas, cuyo análisis se refleja en el informe que anualmente se elabora por cada órgano de control externo (en adelante OCEX), y que afecta a totalidad de las entidades locales incluidas dentro de su ámbito de actuación.

De acuerdo con esta distinción, resulta práctico distinguir, por un lado, la documentación anual que debe ser remitida a los órganos de control externo para el examen y análisis, que servirá exclusivamente para la elaboración del informe anual y, por otro, el resto de la documentación que integra la Cuenta General podría quedarse en poder de la entidad local a disposición de los órganos de control externo.

También es obligado hacer un comentario sobre el nuevo sistema de rendición en soporte informático de las Cuentas Generales de las Entidades Locales, recogido fundamentalmente en la Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 28 de julio de 2006 y que ha sido asumido por distintos OCEX.

Para ejecutarlo, varios OCEX han suscrito un convenio con el Tribunal de Cuentas que supone en síntesis:

- Exigir en un formato normalizado la Cuenta General de las entidades locales en soporte informático.
- La rendición en un acto único al Tribunal de Cuentas y a los órganos de control externo.
- La obligación de presentar exclusivamente las cuentas en soporte informático.
- Coordinar las funciones fiscalizadoras.
- Iniciar los pasos para un registro único de cuentas anuales de entidades locales.
- Evitar las duplicidades en la fiscalización.

La creación de un registro único de las cuentas y de otra información contable, y en un mismo formato, evitaría disfuncionalidades, que repercuten negativamente en las entidades locales. En este sentido, las entidades locales soportan que las distintas Administraciones e Instituciones que intervienen en el control de éstas les soliciten la misma información económico-financiera, eso si en plazos y formatos distintos.

En relación con lo anterior, constituye una referencia obligada la base de datos de presupuestos, de liquidaciones y de otra información económica financiera contemplada en el reglamento de estabilidad presupuestaria. De acuerdo con esta norma las entidades locales han de remitir, entre otra, la siguiente documentación a la Dirección General de coordinación financiera con las entidades locales:

- El presupuesto general en el plazo de tres meses a su aprobación definitiva.
- Las modificaciones de crédito aprobadas por el Pleno de la Entidad a los 15 días de su aprobación.
- Las liquidaciones de presupuestos antes del 31 de marzo del ejercicio siguiente al que se refieran y también antes de esa fecha del balance y de la cuenta de pérdidas y ganancias formulados por el consejo de administración, para los sujetos que estén sometidos al Plan General de Contabilidad de la Empresa.

- La Cuenta General de la Entidad y otra documentación adicional.

La existencia de esta base de datos de presupuestos y liquidaciones debería ser el primer paso para crear un registro público y único para recoger toda la información económica financiera de las entidades locales en el que las Administraciones e Instituciones que intervienen en el control de las entidades locales puedan acceder para el ejercicio de sus funciones. Para ello sería necesario que estas Administraciones e Instituciones se coordinasen fijando la documentación e información a obtener, así como un mismo formato en el que las entidades locales tendrían que remitir la documentación que se les solicitase.

Por ello, resulta necesario, además del registro único, reducir la información a remitir por las entidades locales, acortar el tiempo en que ha de enviarse y establecer un contenido común por las Administraciones e Instituciones interesadas en obtener información económico-financiera de las entidades locales.

3. LA INFORMACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA A SUMINISTRAR AL PLENO DE LA ENTIDAD

El artículo 207 del TRLRHL establece que la intervención de la entidad local remitirá al Pleno del Ayuntamiento por conducto de la Presidencia, información de la ejecución de los presupuestos y del movimiento de la tesorería, con la periodicidad que el Pleno determine. Las Instrucciones de contabilidad de administración local concretan el contenido de la información a suministrar al Pleno de la entidad local, que contendrá los datos relativos a la ejecución del presupuesto corriente de ingresos y gastos, sus modificaciones y los movimientos y la situación de la tesorería.

No se considera acertada la falta de determinación de la periodicidad en la que debe remitirse la información al Pleno de la Entidad en materia económico-financiera. Ello supone en la práctica que el Pleno no la concrete, privando, en ese caso, a los grupos minoritarios de un instrumento para el control del gobierno municipal.

A diferencia de lo previsto en el TRLRHL, la Ley General Presupuestaria sí fija el plazo para el cumplimiento del deber de información. Así, esta norma señala en su artículo 135 que, sin perjuicio de la facultad de las Cortes Generales de solicitar del Gobierno la información que estimen oportuna, la Intervención General de la Administración del Estado, con periodicidad mensual, pondrá a disposición de las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado información sobre la ejecución de los presupuestos. Además, en el artículo siguiente determina que la Intervención General de la Administración del Estado publicará, con periodicidad mensual, en el Boletín Oficial del Estado, información relativa a las operaciones de ejecución del presupuesto del Estado y de sus modificaciones, y operaciones de tesorería, y de los demás aspectos que se consideren de interés general.

Por ello, y con el fin de garantizar el derecho que el Pleno de una entidad local tiene a conocer de forma regular la situación económico-financiera de ésta, es necesario fijar legalmente un plazo mínimo en que ha de proporcionarse a este órgano la información sobre la ejecución de los presupuestos y de la tesorería de la entidad, sin perjuicio de que el Pleno de la entidad local acuerde una mayor frecuencia para facilitarle esta información.

Por último, sería positivo ampliar el deber de información a que se refiere el artículo 218 del TRLRHL, cuando determina que el órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente de la entidad local contrarias a los reparos efectuados. El Pleno de la entidad debería conocer también todos los reparos efectuados.

4. CONTROL INTERNO

La Ley General Presupuestaria en su artículo 125, al enumerar las competencias de la Intervención General de la Administración del Estado, la define, por un lado, como centro directi-

vo de la contabilidad pública, y, por otro, como centro gestor de la misma.

A su vez la Ley General Presupuestaria atribuye, en su artículo 140, a la Intervención General de la Administración del Estado el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle. Control cuyo ejercicio está definido en el artículo 142.2 de esta norma cuando dice que se realizará mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública.

Esta regulación clara y precisa que hace la Ley General Presupuestaria para el Estado sobre las competencias y el ejercicio de las funciones relacionadas con la contabilidad pública contrasta con lo que ocurre en la Administración local.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, al modificar la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local [artículo 133 b], supuso una fisura importante en materia del ejercicio de las funciones relacionadas con la contabilidad pública, al posibilitar que otros órganos distintos de la intervención sean los órganos contables separando fiscalización y contabilidad. Esta regulación se aparta radicalmente de los modelos que se siguen en el resto de Administraciones y conlleva debilitar el control interno al privarle de uno de los instrumentos para su ejercicio, como es la información contable.

También resulta criticable la regulación que se hace del control interno en la Administración local, por su desfase respecto a las modalidades establecidas para el Estado (función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública), que no aparecen contempladas en la legislación local.

5. CONCLUSIONES

1) Es necesario definir y clasificar el sector público local en consonancia con la clasificación que hace la Ley General Presupuestaria para el sector público estatal, lo que permitirá determinar cuál es el régimen

presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de control al que están sujetos los distintos entes que lo forman. Es trasladable al sector público local la clasificación efectuada para el Estado, diferenciando el administrativo, el empresarial y el fundacional.

Sería conveniente fijar los criterios en términos parecidos a la legislación estatal para determinar qué consorcios forman parte del sector público local. Deberían formar también parte del sector público local empresarial las sociedades mercantiles locales participadas mayoritariamente o controladas por alguna entidad local. También y con criterios similares habría que incluir en el sector público local a las fundaciones públicas locales.

Asimismo, para el resto de los entes públicos resulta preciso fijar los criterios de adscripción de éstos a los distintos sectores públicos (estatal, autonómico o local). Esta determinación debe alcanzar especialmente a aquellos entes públicos participados minoritariamente por varias administraciones en los que la suma de las participaciones de estas administraciones suponga la mayoría de su capital o que estén financiados mayoritariamente por ellas. Todo ello sin olvidar tampoco aquellos controlados directamente o indirectamente por las Administraciones públicas.

2) En relación con la Cuenta General de las entidades locales es preciso que se regulen los siguientes extremos:

a) Una vez delimitado el sector público local, la Cuenta General debería estar integrada por las cuentas anuales de:

- La de la propia entidad local y sus organismos autónomos.
- Las de sus sociedades mercantiles y entidades públicas empresariales.
- Las de las fundaciones públicas participadas mayoritariamente controladas por la entidad local.

b) Deben reducirse los plazos y suprimir o modificar el trámite de la exposición al público, previo a la aprobación de la Cuenta General de las entidades locales. Su tramitación podría quedar como sigue:

– Rendición por el Presidente de la entidad local y, en su caso, de los entes dependientes de ésta, de las cuentas respectivas antes del 1 de abril del ejercicio siguiente al que correspondan.

– Formación por Intervención de la Cuenta General y remisión a la Comisión Especial de Cuentas antes del 15 de abril del ejercicio siguiente al que corresponda. De mantenerse el trámite de exposición pública de la Cuenta General, ésta podría iniciarse el mismo día en que se remita a la Comisión Especial de Cuentas.

– Informe de la Comisión Especial de Cuentas, en relación a la Cuenta General y en su caso las alegaciones presentadas.

– Sometimiento al Pleno de la Corporación para que pueda ser aprobada antes del 15 de mayo.

– Rendición al Tribunal de Cuentas antes de 31 de mayo, abriendo posibilidad de que las legislaciones autonómicas anticipen a su vez los plazos de rendición a sus respectivos órganos de control externo.

– Remisión al BOP el mismo día en que se envíe al Tribunal de Cuentas, de un anuncio que recoja un resumen de la Cuenta General.

c) Diferenciar la documentación de la Cuenta General de la entidad local que debe ser remitida a los OCEX, de la documentación que debe quedarse en la entidad local a disposición de aquellos. Para ello es conveniente facultar a los OCEX para que determinen la documentación relacionada con la Cuenta General que les haya de ser remitida.

d) Estudiar la creación de un registro único de las cuentas y de otra información contable y en un

mismo formato, lo que evitaría disfuncionalidades, que repercuten negativamente en las entidades locales. Además del registro único, es conveniente reducir la información a remitir por las entidades locales, acortar el tiempo en que ha de enviarse y que las Administraciones e Instituciones que han de recibir la información fijen de común acuerdo el contenido de ésta.

3) Con el fin de garantizar el derecho que el Pleno de una entidad local tiene a conocer de forma regular la situación económico-financiera de ésta, es necesario fijar legalmente un plazo mínimo en que ha de proporcionarse a éste órgano la información sobre la ejecución de los presupuestos y de la tesorería de la Entidad, sin perjuicio de que el Pleno de la entidad local acuerde una mayor frecuencia para facilitarle esta información.

Sería positivo ampliar el deber de información a que se refiere el artículo 218 del TRLRHL, cuando determina que el órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el presidente de la entidad local contrarias a los reparos efectuados. El Pleno de la entidad debería conocer todos los reparos efectuados con independencia de que hayan sido subsanados.

4) Es preciso regular para la Administración Local de forma clara y precisa, análogamente a como lo hace la Ley General Presupuestaria para el Estado, las competencias y el ejercicio de las funciones relacionadas con la contabilidad pública, atribuyéndolas a la Intervención.

5) Es conveniente hacer las adaptaciones para que el control interno de las entidades locales contemple todas las modalidades establecidas para el Estado (la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública).