

La apariencia de control en la administración local por los habilitados estatales

RESUMEN/ABSTRACT:

A la vista de la evolución de la normativa presupuestaria y de control aplicable a las entidades locales, por la propia falta de desarrollo de aspectos fundamentales y ante las dificultades para el ejercicio del control, es necesario realizar una reflexión sobre la realidad con la que conviven los habilitados estatales, para llegar a la conclusión de que en la actualidad **no existe el control sobre la actuación de la Administración Local que demanda la sociedad** ante la situación de crisis económica: control del déficit público y optimización de los recursos.

Apunto lo que considero los aspectos básicos para el ejercicio del control y que, como iremos viendo, no han tenido el adecuado desarrollo normativo, a la vez que planteo propuestas para el estudio de un cambio del sistema de control.

In view of the changes in budget regulation and regulations applied to local bodies, due to the lack of developing fundamental aspects and in the face of difficulties regarding regulation practice, it is necessary to reflect on the reality of the situation for the government authorities. This helps to arrive at the conclusion that currently, faced with the economic crisis **the control society demands to have over Local Authorities does not exist**. Society wants to regulate the public deficit and optimise resources.

I point out what I consider to be the basic requirements for regulation practice and as we will see, that the appropriate changes in legislation have not been made. I also introduce proposals for the study of change to the regulatory system.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

HABILITADOS ESTATALES, CONTROL, ADMINISTRACIÓN LOCAL, CRISIS ECONÓMICA, OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS

GOVERNMENT AUTHORITIES, CONTROL, LOCAL AUTHORITIES, FINANCIAL CRISIS, OPTIMISING RESOURCES



1. INTRODUCCIÓN

Desde la perspectiva de más de veinte años de ejercicio en distintas subescalas de habilitación estatal, empezando por un municipio de montaña de algo más de 400 habitantes hasta un municipio de los considerados de categoría superior junto a la capital me permito compartir esta reflexión sobre el sistema de control a ejercer en la Administración Local que nos corresponde.

El propósito de este artículo es apuntar en primer lugar lo que considero una premisa, la falta de concreción en determinados aspectos del cálculo del que a mi juicio, y el de compañeros y conocedores de la cuestión¹, es el estado fundamental de la liquidación del ejercicio que determina la situación financiera de una entidad local: el remanente de tesorería. Y lo hago constar porque, como iré desarrollando a continuación, la normativa que ha ido apareciendo en los últimos tres años, nueva o de modificación de la anterior, pese a aplicarse la etiqueta de mejorar el control y la capacidad de cumplir con las obligaciones de pago de las entidades locales, no ha abordado esta cuestión.

En segundo lugar planteo la situación del sistema de control establecido, y a continuación hago un breve repaso a la citada normativa en aquello que afecta básicamente a la función de los interventores y secretarios-interventores.

Y, por último, expongo las propuestas de modificación del sistema con el único objetivo de suscitar el debate que pueda llevar algún día (por qué no próximo a la vista de “la que está cayendo”) a algún cambio por pequeño que sea, que redunde en una mejora del necesario control.

2. CAPACIDAD REAL DE ATENDER LAS OBLIGACIONES

Cálculo del Remanente de Tesorería: Desde mi punto de vista hay tres motivos que desvirtúan el cálculo de este estado de la liquidación, que por los efectos que provocan sus resultados negativos (artículo 193 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales TRLRHL), constituye el más importante que se realiza respecto de las cuentas de una corporación:

- No se exige acreditar el sistema de **seguimiento de las desviaciones de financiación**, no se

¹ “Calcular el remanente de tesorería negligentemente es adular un estado de la contabilidad que trae como consecuencia gastar más de lo debido y presentar una situación financiera a corto plazo mejor de la real”: Picó Romero, Jesús: “Opacidad en las cuentas anuales del sector público. En el remanente de tesorería y en general” Revista *Auditoría Pública* n° 47 de abril de 2009, págs. 91 a 100

ha formado adecuadamente a los responsables de su seguimiento (el responsable de la contabilidad) ni las empresas que desarrollan aplicaciones informáticas lo incluyen como algo obligatorio, cuando la Instrucción de Contabilidad exige que se efectúe el seguimiento con la misma aplicación que la contabilidad². Lo que resta credibilidad a los ajustes a realizar.

- No se ha determinado el **sistema de cálculo de la provisión por dudoso cobro**, ni su comprobación posterior, esto es, comprobar del ejercicio que se liquida en qué grado se han realizado los ingresos pendientes de cobro no considerados de dudoso cobro. Este sencillo cálculo permitiría determinar la fiabilidad a la hora de cuantificar el remanente de tesorería y garantizaría la **capacidad de pago real**³.

Vistos los datos que publica la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana de las liquidaciones de los presupuestos de los ejercicios 2006-2007, con motivo de la remisión de las cuentas, se comprueba que se ponen de manifiesto un número muy elevado de incidencias por no practicar siquiera la provisión.

- Otro motivo que puede desvirtuar el cálculo lo constituyen los saldos que aparecen en los **conceptos no presupuestarios**, que se han podido convertir, en muchos casos, en una especie de baúl de los recuerdos que en la práctica pueden haber dejado de ser auténticos saldos acreedores o deudores exigibles. Deberían depurarse antes de liquidar cada ejercicio y, en su caso, justificar adecuadamente en el expediente de la liquidación su contenido.

3. SITUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL ESTABLECIDO

El sistema vigente es el establecido en los artículos 213 a 223 del TRLRHL.

Desde mi punto de vista se establece un sistema de control que, en determinados supuestos, es totalmente irreal en la práctica, y que me permite afirmar que lo único que se tiene es una “**aparencia de control**”:

Por un lado abordo la función interventora y por otro el control financiero y de eficacia.

Función interventora. Lo que sobre el papel parece una manera de control total, con efectos suspensivos en determinados supuestos, en la práctica es inviable que en una corporación mediana (incluso en las pequeñas) se ejerza con todo su alcance sin pa-

² Regla 48. *Seguimiento y control contable de los gastos con financiación afectada.*

1. El seguimiento y control de los gastos con financiación afectada se realizará a través del sistema de información contable y alcanzará, como mínimo, a todas las operaciones de gestión presupuestaria que les afecten durante su periodo de ejecución, se extienda éste a uno o a varios ejercicios, correlacionando debidamente la realización de los gastos con los ingresos específicos que los financien.

2. En todo caso, el seguimiento y control de los gastos con financiación afectada ha de garantizar el cumplimiento de los siguientes fines:

a) Asegurar que la ejecución, en términos económico-presupuestarios, de todo gasto con financiación afectada se efectúe en su totalidad, de modo tal que se cumplan las condiciones que, en su caso, se hubiesen acordado para la percepción de los recursos afectados.

b) **Calcular**, en la liquidación de cada uno de los presupuestos a que afecte la realización de los gastos con financiación afectada, **las desviaciones de financiación** que, en su caso, se hayan producido como consecuencia de desfases, cualquiera que sea su origen, en el ritmo de ejecución del gasto y de los ingresos específicos que los financien.

c) Controlar la ejecución presupuestaria de cada gasto con financiación afectada, tanto la del gasto como la de los ingresos afectados.

³ Existen estudios sobre la objetivación del cálculo de la provisión por dudoso cobro. El último que he podido consultar, y cuya lectura recomiendo, corresponde a José Francisco Bellod Redondo “Medición objetiva del dudoso cobro: una aplicación del modelo de Weibull” Revista *Auditoría Pública* nº 50 de abril de 2010, pags. 119 a 131. Aunque yo planteo como mínimo el simple seguimiento de la ejecución real de los presupuestos cerrados de ingresos para calcular la correspondiente al ejercicio aplicando una media estadística susceptible de adaptar previa justificación.

ralizar la actuación de la administración, por lo que el Pleno puede establecer lo que se conoce como la fiscalización limitada previa. Limitada a verificar la existencia de crédito, órgano competente y cumplimiento de las limitaciones a los gastos plurianuales.

Pero se deja a **decisión del Pleno** determinar qué se ha de fiscalizar en cada tipo de expediente o fase de gasto, y si no se hace queda reducida a lo antedicho. Esto tiene dos efectos perniciosos:

- Expedientes con defectos graves de procedimiento no se paralizan (aunque el interventor efectúe observaciones al respecto), porque no se ha desarrollado, como sí ha hecho el Estado, lo que se consideran **requisitos básicos**⁴ que deben respetarse en todos los expedientes y por tanto comprobarse en la fase previa (por ejemplo que existe el puesto de trabajo para el que se nombra a un funcionario, o que se ha depositado la fianza y firmado un contrato de obra antes de comprometer créditos y reconocer obligaciones)
- El segundo efecto lo provoca el hecho de que en la práctica **no se efectúa el informe de fiscalización plena a posteriori** que debe realizarse sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que dieron origen a la fiscalización previa limitada, mediante la aplicación de **técnicas de muestreo o auditoría**, con el fin de verificar que se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso y determinar el grado del cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos.

Y **no se efectúa**, salvo honrosas excepciones, porque los responsables para su realización no pueden hacerlo, no tienen ni la formación adecuada (Auditor es una formación específica), ni tienen medios suficientes, ni personales ni materiales, esto

es, no existe en la organización una especialización en la fiscalización (salvo en las más grandes) ni se han desarrollado aplicaciones informáticas *ex profeso* para este tipo de auditoría pública. La única salida es contratar unos servicios externos de colaboración con el Interventor, para lo cual debe haber voluntad política de hacerlo⁵.

Y, pese a que en los casos en que se haya establecido la fiscalización limitada previa resulta preceptivo la remisión al Pleno de este informe *a posteriori*, el **control político** no lo reclama. Y el caso extremo es ya cuando aún existiendo el informe, no se da cuenta al Pleno, porque depende del Alcalde el orden del día del mismo, como digo: “una apariencia de control”.

Pero si la función interventora es una apariencia de control, qué decir del **control financiero y el control de eficacia** que también establece el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (el texto originario es de 1988). Han pasado más de veinte años desde que aprobó esta ley y no se ha puesto en funcionamiento este tipo de controles que tienen por objeto según el texto legal:

- Comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los servicios de las entidades locales, de sus organismos autónomos y de las sociedades mercantiles de ellas dependientes, que se traduce en informar acerca de la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos.
- El control de eficacia tendrá por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el **análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones**.

⁴ Resolución de 2 de junio de 2008, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en **régimen de requisitos básicos**.

⁵ Sobre la cuestión de la contratación de asistencias para la realización de auditorías de entidades locales se ha pronunciado el Tribunal de Cuentas en su informe nº 847, aprobado por el Pleno de 26 de octubre de 2009.

En la práctica, como digo, **no se realiza nada de esto**. En la inmensa mayoría de las administraciones locales los mismos funcionarios que gestionan la ejecución del presupuesto son los que lo elaboran, y son a la vez los que han de fiscalizar la gestión.

En todos los municipios de menos de cinco mil habitantes (que son los más) se funde en el mismo funcionario el papel de Secretario y el de Interventor. De tal manera que se produce una situación esquizofrénica, la dualidad de tener que actuar en un expediente en sus dos funciones. Es sencillamente imposible. Como ya he dicho: “apariencia de control”.

Y además, digo apariencia porque la estructura de control que establece la normativa vigente no es válida, puesto que se basa en la que existía anteriormente, esto es, cuando existía una institución (Servicio Provincial de Inspección y Asesoramiento a las Corporaciones Locales) que efectivamente controlaba la gestión y apoyaba, en su caso, al funcionario. En la actualidad el funcionario de administración local que tiene la responsabilidad de controlar la actuación de los órganos de gobierno está solo. Los órganos de control externo se limitan a comprobar que se remiten las cuentas y que no contienen incoherencias, nada más, **ya ni requieren los “reparos” de intervención**, esto es, información sobre los acuerdos o resoluciones que se hayan adoptado en contra del Interventor (Don Quijote).

Y esto es así. Como mucho tienen capacidad de realizar algunos informes de ayuntamientos concretos (un número reducido) cuyos efectos no van a ver los que están gobernando, porque pueden tardar varios años.

Y también digo que está sólo porque las organizaciones de ámbito superior que podrían dar amparo a los funcionarios encargados del control, como son las diputaciones provinciales o los órganos de tutela financiera, si dependen de la comunidad autónoma, son organismos excesivamente politizados y que no han desarrollado los instrumentos adecuados para que el control sea efectivo (se da la paradoja de que el órgano de tutela financiera no tiene a funcionarios en propiedad con especialización suficiente para desempeñar su importante labor): “apariencia de control”.

Los informes que pueden poner de manifiesto distintos incumplimientos de la normativa de aplicación **no tienen efecto práctico**, salvo en contadas ocasiones, de manera que se ven relegados a una función testimonial que conduce al desánimo, con la sensación de impotencia que genera comprobar que hasta depende del Alcalde dar cuenta al Pleno de los mismos. Y en otras, se deben emitir en un clima de tensión, cuando no media previa advertencia o toque de atención, que puede condicionar su contenido.

He de apuntar también que, como en todos los colectivos, existen compañeros con una ética profe-



sional muy relajada, así como que han proliferado los técnicos o funcionarios “de confianza” a los que no les crea cargo de conciencia alguno preparar los escritos que haga falta, otra cosa es firmarlos. Ello es también, en gran parte, culpa del sistema establecido.

No puedo dejar de hacer la observación de que este colectivo de funcionarios encargados del control, en su soledad, caen en lo que podríamos denominar “síndrome del habilitado”, que les lleva a sentir a “su Ayuntamiento” de tal manera que se pierde objetividad y se puede llegar a compartir o tolerar maneras de gestionar no adecuadas a la norma pero que se ven como positivas o efectivas para conseguir determinados fines.

4. MEDIDAS LEGALES DE REFUERZO DEL CONTROL

En los últimos años hemos podido ver cierto reforzamiento del aparente control, recayendo en los funcionarios de habilitación estatal el grueso del trabajo, con resultados más que dudosos, como detallo a continuación.

a) Estabilidad presupuestaria y saneamiento financiero

Se ha desarrollado parcialmente la materia de estabilidad presupuestaria, pero con mucho retraso, ya que el reglamento se publica a finales de 2007 cuando la Ley de Estabilidad Presupuestaria era de 2001. En los artículos 16 y 21 del Reglamento se establecen:

- El informe del interventor sobre el **cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria** y el de seguimiento de los **Planes Económico Financieros** aprobados, que constituyen un techo para el gasto de los Ayuntamientos, dando cuenta al Pleno y al órgano de tutela financiera del resultado de los informes.

Ha faltado incluir como aspecto de fiscalización ineludible el efecto que pueden tener en la estabilidad presupuestaria los actos, contratos, subvenciones y las inversiones, esto es, por ejemplo, que se determine a priori el régimen de explotación de

unas instalaciones deportivas, analizando gasto de mantenimiento y su rendimiento, así como la capacidad de la entidad para asumirlo. ¿Cuántas inversiones insostenibles no se habrían realizado?

Otro de los informes de intervención regulado con más detalle es:

El informe sobre el **cumplimiento del Plan de Saneamiento** para el **endeudamiento extraordinario** que autorizó el Real Decreto Ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos.

Esta medida permitió “aflojar” remanentes de tesorería negativos, o sea, déficits de tesorería.

Pero aún cuando se concreta este informe de seguimiento se dejó de incluir como indicador de cumplimiento “el déficit de tesorería” que sin embargo sí se consideraba en la configuración del propio Plan, dejando el indicador Remanente de Tesorería que, como he apuntado, se ha convertido en un cálculo demasiado “manual”, por no decir manipulable.

b) Control de subvenciones

También se estableció a mediados de 2006, vía aprobación del Reglamento de la Ley General de Subvenciones (de noviembre de 2003 y que vino a llenar un vacío normativo sobre todo para la administración local en uno de los ámbitos más importantes desde el punto de vista de la generación de gasto), la obligación de suministrar información a la creada **Base de datos Nacional de Subvenciones**, que salvo que el Pleno establezca otra cosa recae en el Interventor. Se publicó el sistema para la remisión de la prolija información que requiere de un programa informático. En la práctica esto sólo se puede hacer si se gestionan las subvenciones mediante procedimientos electrónicos con un programa que permita la remisión telemática de la información, y no se está haciendo. No se incluye, como algo obligatorio en los paquetes de programas informáticos de gestión municipal, el módulo de gestión de subvenciones.

5. NUEVAS FUNCIONES

- **Administración Electrónica:** ya es una obligación legal incumplida. En la parte que nos toque se deberán desarrollar aquellos expedientes a los que los interesados tienen derecho a la consulta vía Internet, pero ¿se han desarrollado los procedimientos electrónicos? Llevamos muchos años oyendo hablar de ello pero ha llegado el día y no se han implantado. Claro, es que la firma digital deja huella, y las cosas quedan hechas cuando se hacen, mientras que el papel es muy sufrido.
- La recientemente publicada Ley 15/2010, de 15 de julio, que modifica la Ley 30/2004 conocida como **Ley de lucha contra la morosidad** establece dos tipos de controles a realizar por los habilitados estatales:
 - Atribuye al Tesorero, o en su defecto al Interventor, informar trimestralmente sobre el cumplimiento del plazo de pago a proveedores, que se acortan.
 - Y al Interventor tanto requerir a los centros gestores la justificación del retraso en la gestión de los expedientes para reconocer las obligaciones correspondientes a las facturas presentadas en el registro especial de facturas como informar al Pleno sobre ello con carácter trimestral.

Considero que esta medida está basada en el sentido común, esto es, otorgar a la capacidad real de pago y a la necesidad del cumplimiento de las obligaciones contraídas en plazo el carácter de indicadores que se deben tener en consideración a la hora de gestionar la administración pública. No me resisto a hacer algunas observaciones ante la novedad de esta norma que considero incompleta:

A corto plazo deberá establecerse por un lado un sistema de financiación local más estable y adecuadamente dimensionado y, por otro, medidas como las apuntadas sobre el cálculo real del Remanente de Tesorería y, añadido, normas para la confección del presupuesto aplicando el criterio de caja en ingresos, de manera que se ponga de manifiesto la ca-

pacidad real de gastar y pagar a los proveedores en plazo.

Deberá modificarse la normativa que regula las subvenciones públicas, de manera que se establezca la obligatoriedad de cumplir unos plazos de pago de las subvenciones concedidas, puesto que se está poniendo de manifiesto que gran parte de la morosidad es producida en cascada, esto es, las entidades locales no pagan a sus proveedores en plazo porque la administración autonómica o estatal no pagan en plazos razonables las subvenciones concedidas (en este sentido la primera experiencia de gestión de subvenciones incluyendo plazos de pago han sido los dos fondos estatales de fomento a la inversión y sostenibilidad local 2009 y 2010).

6. PROPUESTAS DE CAMBIO DEL SISTEMA DE CONTROL

Para finalizar quiero aportar cuales serían las posibles soluciones desde mi visión de funcionaria/o de habilitación estatal. Desde una doble perspectiva, **por un lado garantizar la independencia de estos funcionarios**, terminar con la libre designación y los baremos de méritos específicos hechos “como trajes a medida” para ocupar los puestos de secretario, interventor o tesorero, así como con su dependencia directa de los ayuntamientos, **creando un cuerpo jerarquizado, con criterios comunes similar a la Intervención General del Estado**, dotándolo de las herramientas necesarias, como sería el desarrollo de las **normas de fiscalización** en términos de requisitos básicos para la fiscalización previa limitada, al igual que para la Administración del Estado, así como la **formación necesaria en técnicas de auditoría y la confección de guías para homogeneizar el control**.

Respecto de los **pequeños municipios el cambio debe pasar por separar las funciones**. De manera que se haga depender la fiscalización de un ente externo como sería ese cuerpo jerarquizado.

En esta línea de reforzar la independencia, pero de manera insuficiente, se han incluido en el Real Decreto Ley 8/2010 de 20 de mayo, publicado en el BOE del día 24, dos grupos de medidas, unas



tendientes a acabar con los nombramientos interinos y accidentales de interventores y tesoreros, y otras relativas al sistema de libre designación para cubrir estos puestos en los grandes municipios, haciendo intervenir a los órganos de tutela financiera, que veremos qué criterios utilizan.

Por otro lado, partiendo desde esa necesaria posición de independencia real, **dotar de efecto a los informes para acabar con la sensación de impunidad generalizada porque NUNCA PASA NADA**; esto no debe considerarse un ataque a la autonomía local, y **se debería regular por ley la exigencia de responsabilidad** en los supuestos de los reconocimientos extrajudiciales de crédito desorbitados⁶, condenas judiciales por decisiones arbitrarias, la falta de rendición de cuentas en for-

ma y plazo⁷, las liquidaciones con resultados burdamente maquillados, las omisiones y defectos graves de procedimiento en expedientes de contratación, la adopción de resoluciones y acuerdos por los que se ejecutan inversiones sin considerar los efectos en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria ni la capacidad para su mantenimiento, la falta de programación...

En definitiva se trata de cambiar **la estructura del control sobre la actuación de la Administración Local**⁸, puesto que la actual se basa en una realidad de hace más de 20 años, ineficaz hoy como se ha puesto de manifiesto, **con el objetivo de reducir el déficit tanto económico-financiero como de credibilidad en las instituciones democráticas.**

⁶ Como sabemos consiste en reconocer que se ha gastado en el ejercicio anterior sin crédito y resulta "chocante" que esta práctica tan perniciosa no tenga cobertura de rango legal sino reglamentario, a través del Real Decreto 500/1990.

⁷ Como por ejemplo se ha recogido en la recientemente publicada Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana (Ley 8/2010, de 23 de junio de la Generalitat Valenciana), que establece en su art. 198.4 la posibilidad de que las convocatorias de subvenciones autonómicas exijan como requisito tanto la rendición de cuentas como la remisión del resto de la información que se solicite por el órgano de tutela financiera.

⁸ "...tal vez sea llegado el momento de actualizar el régimen de control interno en ese ámbito de la Administración..." extraído de las conclusiones del artículo: "La externalización del control económico-financiero en el ámbito local a la luz del reciente Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas". Jorge Ferrán Dilla y M^a Luisa Cabello Rodríguez. *Revista Española de Control Externo* n^o 33, pgs. 39 a 64.