

Resumen

Este trabajo ofrece un resumen de los principales problemas y resultados obtenidos por el control externo realizado en los últimos años sobre la Administración local, cuando ese control centra su atención en determinadas cuestiones (rendición de cuentas, solvencia financiera) y áreas de gestión (personal, contratación administrativa, subvenciones, urbanismo) de los municipios gallegos. A través de la fiscalización y el análisis afloran incumplimientos, problemas e irregularidades que gobiernos y cámaras legislativas deben conocer, considerar y corregir. La Administración local es siempre un instrumento imprescindible para el progreso de los pueblos y el bienestar social.

Palabras clave: fiscalización, control, Ayuntamiento, rendición de cuentas, solvencia financiera, gestión, urbanismo.

Abstract

This study offers a summary of the main problems and results obtained by the external control carried out in recent years with regard to local government, when this control focuses its attention on certain questions (statement of accounts, financial solvency) and management areas (personnel, administrative contracting, subsidies, urban planning) of the Galician municipalities. As a result of inspection and analysis non-compliance, problems and irregularities come to light that governments and legislative chambers have to be aware of, consider and correct. Local government is always an essential instrument for the progress of the peoples and social welfare.

Key words: inspection, control, Local Council, statement of accounts, financial solvency, management, urban planning.

JEL classification: H79, H10.

EL CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. LA EXPERIENCIA GALLEGA

Xaquín ÁLVAREZ CORBACHO

Universidad de La Coruña

I. INTRODUCCIÓN

CON independencia del control interno realizado por la Intervención correspondiente, las entidades locales están sometidas también al control externo que realizan el Tribunal de Cuentas (TC) y los órganos autonómicos de control externo (OCEX). Además, las entidades locales están sometidas al control que ejerce el Tribunal de Cuentas Europeo, en caso de recibir subvenciones de la UE, así como a determinadas auditorías privadas cuando el gobierno local lo considera y decide.

En este trabajo nos ocuparemos del control externo realizado en la actualidad por los OCEX sobre determinadas áreas de la actividad pública local. Las áreas elegidas son la rendición de cuentas, la solvencia financiera a corto y largo plazo, así como ciertos aspectos de gestión. Por su mayor protagonismo institucional, los municipios ocupan un lugar preeminente en el análisis, lo que ayuda a entender mejor los problemas básicos que padece hoy el sector público local. Los ejemplos que se exponen a continuación hacen referencia a lo que sucede en los municipios gallegos en razón a la mayor información disponible, lo que introduce algunas limitaciones, pero también diversidad y riqueza analítica.

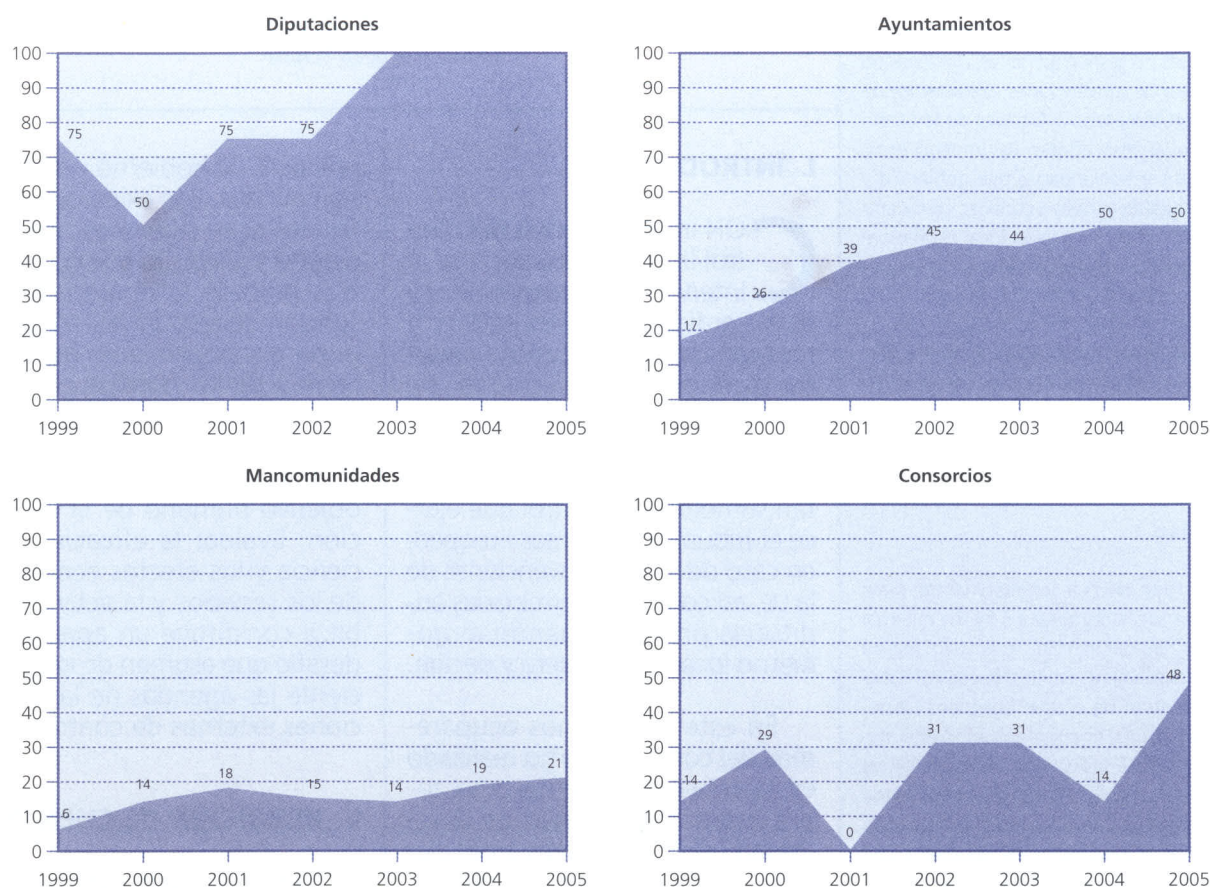
En todo caso, conviene advertir que el control externo es una actividad técnica destinada a recomendar e impulsar las buenas

prácticas de gobierno y de la gestión pública. Ello exige que sus informes sean rigurosos, independientes y claros, lo que no impide, si así procede, la denuncia y la presunción de responsabilidades. Verificar el cumplimiento de la legalidad y de las normas contables que regulan la actividad económico-financiera y patrimonial de las entidades locales, es siempre objetivo primario de la fiscalización. Evaluar la eficacia, la eficiencia y los efectos económicos de los servicios y la actividad pública constituye un apasionante desafío que asumen de modo creciente las agendas de las instituciones externas de control.

II. RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas de las entidades locales es una exigencia legal contemplada en los artículos 212 y 223 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL). Existen aquí dos responsabilidades importantes. Una corresponde a la Intervención, que está obligada a formar los estados y cuentas de la entidad local antes del 15 de mayo del ejercicio siguiente. La otra responsabilidad es del Presidente de la entidad local, como cuentadante, que debe someter la cuenta general a informe de la Comisión Especial de Cuentas, exponerla al público, someterla a la aprobación del Pleno de la Corporación y finalmen-

GRÁFICO 1
RENDICIÓN DE CUENTAS DE ENTIDADES LOCALES GALLEGAS: 1999-2005
 (En porcentajes)



Fuente: Consello de Contas de Galicia. Elaboración propia.

te rendirla al Tribunal de Cuentas y OCEX correspondiente antes del 15 de octubre del ejercicio siguiente.

No rendir las cuentas en tiempo y forma es, pues, no sólo un incumplimiento legal relevante, significa también que el responsable de gestionar recursos ajenos, elegido por razones de confianza, no justifica o justifica mal a los auténticos propietarios de esos recursos cómo y de qué forma se utilizaron. Y esto en democracia es muy grave. Como también resulta preocupante que los vecinos

de algunos municipios no sancionen con su voto comportamientos tan anacrónicos y desconsiderados (1). En todo caso, interesa subrayar que la función fiscalizadora ejercida por las instituciones de control externo en el ámbito local está seriamente condicionada por los retrasos e incumplimientos de la rendición de cuentas, al ser éste un factor básico para el ejercicio de dicho control.

El gráfico 1 muestra la evolución de las rendiciones de cuentas llevadas a cabo por las diputaciones provinciales, municipios,

mancomunidades y consorcios de la comunidad autónoma gallega durante el período 1999-2005. Como es fácil apreciar, las diputaciones provinciales normalizaron su situación en 2003, los municipios pasaron de rendir cuentas el 17 por 100 en 1999 al 51 por 100 en 2005, mientras las mancomunidades y consorcios locales ofrecen al respecto un comportamiento deficiente. Esta situación es similar a lo que sucede en otras comunidades autónomas, si bien se aprecian mejoras significativas en la rendición de cuentas (2).

Ante esta situación, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, insta al órgano fiscalizador que examine las soluciones legales y administrativas que hagan posible la rendición de cuentas de las entidades locales de forma completa y en los plazos establecidos. Dicho examen se llevó a cabo en forma de moción aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de abril de 2003. También los parlamentos autonómicos adoptaron medidas al respecto. En Galicia, por ejemplo, se insta al Consello de Contas para que fiscalice a los ayuntamientos que no rinden cuentas o lo hacen de forma defectuosa.

En todo caso, conviene recordar la existencia de factores varios que condicionan estos incumplimientos generalizados. Uno es el desarrollo de la autonomía local, otorgado por la Constitución de 1978, al aumentar de forma significativa la capacidad de las entidades locales para autorregular los sistemas de control interno y adecuar la función interventora a las exigencias de cada momento. Esa capacidad autorreguladora tuvo en la práctica expresiones diversas. Otro factor relevante es el número (8.156) y dimensión de los municipios españoles (el 60 por 100 tiene una población inferior a 1.000 habitantes; el 85 por 100 no superan los 5.000 habitantes), conformando así un perturbador minifundismo que debilita la gestión y las garantías del control.

La Moción aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en abril de 2003 insiste en que la deficiente rendición de cuentas de las entidades locales se debe a causas diversas que podemos resumir del modo siguiente (3): a) falta de voluntad política para ejecutar esa obligación; b) complejidad de los

documentos exigidos y del procedimiento establecido para formar y aprobar la cuenta, lo que provoca omisión e incoherencia interna entre estados, cuentas y anexos que integran la cuenta general, afectando también a su representatividad; c) insuficiencia de medios materiales y personales; d) registro de operaciones y contabilidad deficiente; e) falta de apoyo y de cooperación adecuada por parte de las diputaciones provinciales. El Consello de Contas de Galicia, después de tres años de fiscalización a los municipios menos cumplidores, llega también a conclusiones similares, pero incluye en ese diagnóstico genérico la desorganización administrativa, la ocultación interesada y la presencia creciente de una cierta conciencia de impunidad.

La legislación vigente establece determinadas medidas para asegurar la rendición de cuentas, como el requerimiento conminatorio, la imposición de multas coercitivas o formar de oficio la cuenta retrasada a cargo y riesgo del apremiado. Todo ello sin perjuicio de deducir el tanto de culpa por desobediencia, a los efectos de la instrucción del proceso penal correspondiente. Pues bien, al verificar la realidad existente en las distintas comunidades autónomas, se llega a las siguientes conclusiones: la primera medida se practica sin resultados satisfactorios y la tercera es difícil de ejecutar por sus consecuencias negativas en el programa de trabajo del órgano de control. La multa coercitiva es medida que defendemos por su efectividad demostrada (4), si bien ofrece debilidades normativas y resistencias políticas diversas. También defendemos el reforzamiento de la asistencia técnica de las diputaciones provinciales a los municipios más necesitados, la precisa colaboración con el Tribunal de Cuentas, así como la introduc-

ción de cambios normativos que permitan reducir o retener una parte de las subvenciones que reciben los municipios, al menos cuando la no rendición de cuentas es reiterada o contumaz (5).

La entrada en vigor de la nueva Instrucción de Contabilidad Local (ICAL) en 2006 posibilita e incentiva la rendición de cuentas por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, siempre que se garantice la autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información contable, así como su recepción por parte del órgano destinatario. Naturalmente, ello supone un trabajo extenso y sostenido de regulación y provisión de material informático, así como el establecimiento de un registro telemático que facilite la rendición. En este sentido, el Tribunal de Cuentas y los OCEX coordinaron sus actividades en el ámbito local a los efectos de introducir nuevas tecnologías, propiciar fiscalizaciones horizontales coordinadas y conseguir la doble rendición de cuentas en acto único. Este último objetivo exige homogeneizar formatos y ficheros electrónicos, así como adoptar criterios de rendición comunes. El convenio fue el instrumento jurídico utilizado para lograr este proceso de convergencia institucional, siendo sus resultados razonablemente satisfactorios.

Finalmente, conviene subrayar que la rendición de cuentas de las entidades locales ofrece todavía espacios de indefinición o zonas de sombra en lo que atañe a la naturaleza y régimen jurídico de algunas entidades, como los consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles con participación inferior al 50 por 100 del capital (6). Es ésta una situación que debería corregirse con urgencia para evitar incertidumbres y conflictos innecesarios.

III. SOLVENCIA FINANCIERA

La solvencia financiera de las administraciones públicas expresa la capacidad que tienen éstas para afrontar deudas en un tiempo limitado. Esta solvencia se concreta a corto y largo plazo. Las magnitudes utilizadas para cuantificar y evaluar la solvencia financiera a corto plazo de las administraciones locales son el resultado presupuestario (RP), el remanente de tesorería (RT), el reconocimiento extrajudicial de créditos y las operaciones de tesorería recurrentes. La solvencia a largo plazo se determina en función de los compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros y por el endeudamiento financiero, siendo el ahorro neto, la deuda viva y la capacidad patrimonial variables sustantivas que miden la consistencia de la entidad analizada (7).

La relevancia económica, política y social de la solvencia financiera se determina, en buena medida, por las consecuencias que su ausencia genera. Esas consecuencias y efectos son, en general, las siguientes: a) dificultades crecientes para obtener créditos en los mercados financieros; b) quiebra de cualquier esfuerzo inversor sostenido; c) aumento de la morosidad en los pagos; d) incumplimientos de ciertas obligaciones legales (rendición de cuentas, aprobación de la liquidación presupuestaria, etc.) o tendencia a falsear la contabilidad; e) desprestigio político del gobierno a medida que su gestión se hace más transparente.

Pues bien, la experiencia fiscalizadora llevada a cabo por las OCEX al respecto muestra deficiencias notables en la contabilidad municipal, tanto en el resultado presupuestario como en el remanente de tesorería. El resultado presupuestario nos dice si los ingresos

del ejercicio, expresados en derechos reconocidos netos, permiten financiar los gastos del mismo, expresados en obligaciones reconocidas netas. El saldo del resultado presupuestario se ajusta (mediante desviaciones de financiación) cuando parte del gasto se financia con remanente de tesorería o bien con ingresos afectados. Si el saldo ajustado del ejercicio es negativo, se estaría ante una situación financiera que debe ser analizada, y en su caso corregida, ya que dicho saldo manifiesta la incapacidad de los derechos reconocidos del ejercicio para atender las obligaciones generadas en el mismo.

El remanente de tesorería es magnitud que ofrece mayor capacidad explicativa sobre la solvencia financiera a corto plazo de las administraciones públicas. Su saldo expresa la capacidad para afrontar deudas al cierre del ejercicio, cuantificando para ello los fondos líquidos y derechos reconocidos pendientes de cobro, por un lado, y restándole a esa suma las obligaciones reconocidas pendientes de pago, por el otro, ya sean esos derechos y obligaciones de naturaleza presupuestaria (del ejercicio corriente o ejercicios cerrados) o extrapresupuestaria. El remanente de tesorería tiene un componente afectado y otro general. Si este último es positivo, podrá utilizarse para financiar mayores gastos en el ejercicio siguiente. Si es negativo, la ley obliga a su drástica corrección (8).

Por otro lado, convalidar deudas de ejercicios anteriores constituye también una práctica extendida en las administraciones públicas, no sólo en la administración local, que en ocasiones adquiere dimensión relevante. Este mayor gasto, realizado sin crédito ni procedimiento en el ejercicio, se convalida posteriormente mediante la aprobación del expe-

diente de reconocimiento extrajudicial de crédito, mecanismo utilizado con excesiva frecuencia y amparado en el principio de enriquecimiento injusto, circunstancia que en todo caso no disculpa su utilización abusiva, las irregularidades cometidas por el gestor, ni las responsabilidades que pudieran derivarse del mismo. La existencia de remanentes de tesorería negativos, asociados a procesos de reconocimiento extrajudicial de créditos, agrava siempre la situación financiera de la entidad y proporciona una visión más completa del análisis realizado.

En resumen, las incidencias contables más significativas, reiteradas y verificadas, que afectan a la solvencia financiera a corto plazo del municipio (resultado presupuestario, remanente de tesorería y reconocimiento extrajudicial de créditos), son las siguientes: a) registrar de forma incorrecta ingresos tributarios y subvenciones; b) importancia de los gastos realizados sin crédito ni procedimiento en el ejercicio; c) ausencia de subsistemas contables que permitan conocer los gastos con financiación afectada; d) financiación de gastos con remanentes de tesorería ficticios; e) permanencia en la contabilidad municipal de derechos pendientes de cobro prescritos; f) no se reducen derechos reconocidos que son de dudoso cobro o se hace de modo insuficiente; g) no se aplican las medidas correctoras previstas en la legislación cuando el remanente de tesorería es negativo.

Todas estas deficiencias contables, registradas al margen de los principios y normas que les son de aplicación, permite afirmar la reducida fiabilidad que ofrece la contabilidad de numerosos municipios. El cuadro n.º 1 y el gráfico 2 muestran la situación que al respecto ofrecían buena parte de los

CUADRO N.º 1

ÍNDICE DE SOLVENCIA FINANCIERA MUNICIPAL. EJERCICIOS 2001-2004
(En miles de euros)

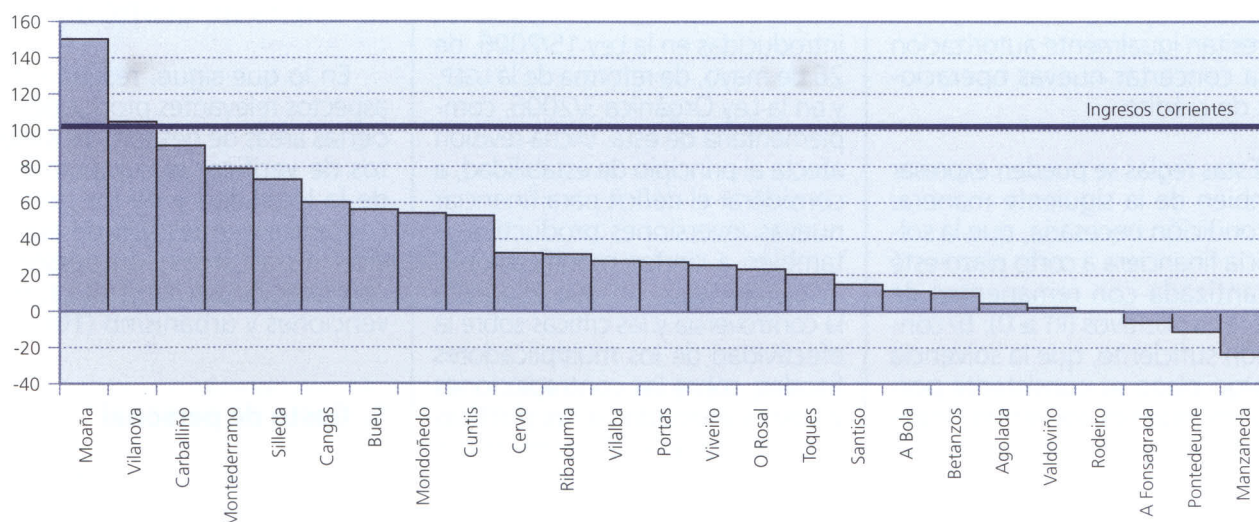
1. Ayuntamientos	2. Habitantes	3. Remanente de tesorería	4. Saldo estimado Consejo de Contas	5. Índice de solvencia (4)/1c. 100
Moaña (2001)	17.907	-3.734,08	-7.492,81	-150,7
Vilanova (2001)	10.303	-1.247,00	-3.597,05	-102,7
Carballiño (2001)	12.434	—	-4.538,24	-91,9
Montederramo (2004)	1.130	+6,90	-423,50	-79,1
Silleda (2004)	9.055	-1.745,98	-2.662,38	-73,1
Cangas (2001)	23.442	-1.015,10	-4.543,65	-60,5
Bueu (2001)	12.526	-600,41	-2.273,36	-56,5
Mondoñedo (2004)	4.904	-482,67	-1.598,51	-54,5
Cuntis (2003)	5.491	-378,35	-641,46	-53,2
Cervo (2003)	5.060	+227,57	-1.634,89	-32,5
Ribadumia (2004)	4.238	+210,73	-490,70	-31,9
Vilalba (2001)	15.699	—	-1.620,32	-28,1
Portas (2004)	3.176	+150,36	-461,72	-27,6
Viveiro (2001)	15.456	+494,63	-1.982,13	-25,9
O Rosal (2004)	5.992	+487,80	-562,24	-23,7
Toques (2004)	1.530	-52,28	-131,56	-20,7
Santiso (2004)	2.212	+44,40	-86,15	-15,1
A Bola (2003)	1.540	+13,95	-49,86	-11,5
Betanzos (2004)	12.990	-250,49	-618,97	-10,5
Agolada (2003)	3.875	-51,84	-70,59	-4,7
Valdoviño (2004)	6.854	+166,94	-64,83	-2,4
Rodeiro (2003)	3.734	+6,86	-15,76	—
A Fonsagrada (2003)	4.993	+462,81	+73,60	+5,8
Pontevedra (2004)	8.694	+693,25	+496,41	+11,0
Manzaneda (2004)	1.150	+359,77	+309,99	+23,6

3: Remanente de tesorería calculado por el Ayuntamiento.

4: Saldo deudor a fin de ejercicio estimado por el Consejo de Contas; incluye el gasto sin contabilizar.

5: Porcentaje del saldo deudor (columna 4) con respecto a los ingresos corrientes liquidados del ejercicio (1c).

GRÁFICO 2



Fuente: Consejo de Contas. Elaboración propia.

municipios de la comunidad gallega fiscalizados en el período 2001-2004.

En lo que atañe a la solvencia financiera a largo plazo, las entidades locales básicas, sus organismos autónomos y empresas públicas de capital íntegramente local necesitarán de autorización expresa para endeudarse si en la liquidación presupuestaria se producen determinados hechos objetivos. Esa autorización es otorgada por el órgano que ejerce la tutela financiera, ya sea de competencia estatal o autonómica. Los hechos objetivos mencionados son los siguientes: a) existencia de ahorro neto (AN) negativo; en este caso, el Pleno de la Corporación deberá aprobar un plan de saneamiento financiero cuya vigencia no podrá superar los tres años; el plan de saneamiento se presentará con la solicitud del endeudamiento, pero si éste se destina a financiar la amortización de la deuda, no se exigirá plan de saneamiento aunque sí autorización; b) existencia de deuda viva (DV) por operaciones a corto y largo plazo superior al 110 por 100 de los ingresos corrientes liquidados del ejercicio anterior (Ic); cuando esto sucede, las entidades locales necesitan igualmente autorización para concertar nuevas operaciones de crédito.

Estas reglas se pueden expresar también de la siguiente manera: a) condición necesaria, que la solvencia financiera a corto plazo esté garantizada con remanentes de tesorería positivos ($RT \geq 0$); b) condición suficiente, que la solvencia a largo plazo es consistente porque los ingresos corrientes financian los gastos corrientes y la carga financiera, o sea, existe ahorro neto positivo ($AN \geq 0$).

Por otro lado, las entidades locales con población superior a

200.000 habitantes pueden elegir la alternativa de presentar escenarios de consolidación presupuestaria (como las comunidades autónomas), donde se concretan los objetivos de déficit y endeudamiento anual. Si esa fuera la elección, no se aplicarán los límites mencionados para el ahorro neto y para la deuda viva o acumulada.

Los créditos formalizados en el exterior y la emisión de deuda pública exigen también autorización previa del Ministerio de Economía y Hacienda, si bien este requisito se fundamenta en la naturaleza de la operación, y no en las condiciones económico-financieras de la entidad.

En todo caso, la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), aparece como elemento central y controvertido destinada a definir, acotar y disciplinar los déficit y endeudamientos del sector público español. La estabilidad presupuestaria, entendida como situación de equilibrio o superávit (capacidad de financiación), es la variable básica exigida para aprobar y liquidar los presupuestos de las administraciones y entes dependientes. Esta situación se flexibiliza con las modificaciones introducidas en la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la LGEP, y en la Ley Orgánica 3/2006, complementaria de ésta. Dicha revisión afecta al principio de estabilidad, a considerar el déficit para financiar nuevas inversiones productivas y también a ciertas modificaciones instrumentales, sin que ello evite la controversia y las críticas sobre la efectividad de los multiplicadores fiscales, sobre las contradicciones y costes asociados a las políticas estabilizadoras y de crecimiento, y sobre los instrumentos utilizados para su consecución (9).

Condenar déficit y endeudamientos, prometer menores im-

puestos y proclamar a la vez más crecimiento y bienestar social es la fórmula mágica que al parecer orienta nuestras vidas. Y ello incide también a las entidades locales. Tres efectos están siendo evidentes: a) el aumento de la dependencia financiera en los municipios que ya financiaban buena parte de su inversión con subvenciones y ayudas de otras administraciones; b) la penetración del capital privado en la financiación y gestión de los servicios e infraestructuras públicas; c) la existencia de trato inadecuado, al considerar de modo similar entidades desiguales en solvencia y capacidad financiera.

En todo caso, el análisis y la consideración de todas estas variables proporciona una idea cabal sobre la situación económico-financiera de la entidad al fin del ejercicio. El control externo cumple así con la finalidad de corregir, en su caso, las debilidades contables que maquillan la situación, así como mostrar la razonabilidad y capacidad explicativa de los saldos y magnitudes que integran la cuenta general.

IV. ÁREAS DE GESTIÓN

En lo que sigue, resumiremos aspectos relevantes producidos en ciertas áreas de gestión, a los efectos de verificar el cumplimiento de la legalidad y de las normas contables que les son de aplicación. Estas áreas son personal, contratación administrativa, subvenciones y urbanismo (10).

1. Gasto de personal

El gasto de personal en los municipios gallegos, ordenados por estratos de población, ofrece en la actualidad cifras medias que oscilan entre 30 y 35 por 100 del

presupuesto agregado. Fiscalizar el cumplimiento de la legalidad en la gestión de estos recursos públicos constituye, en razón a su cuantía y efectos, una obligación básica del control externo. Esta fiscalización se concreta en el análisis de los instrumentos de ordenación, en el acceso a la función pública y en las retribuciones percibidas. Las entidades locales fiscalizadas en el período 2001-2004 son 48 municipios y dos diputaciones provinciales, obteniendo al respecto las conclusiones siguientes.

En materia de instrumentos de ordenación, se verificó que aproximadamente la mitad de los municipios fiscalizados carecían de *registro de personal*, incumpliendo el artículo 232.2 de la Ley 5/1997, reguladora de la Administración Local de Galicia. También se verificó que el 69 por 100 no habían elaborado la *relación de puestos de trabajo*, como señala el artículo 90.2 de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local (LRBRL) y el 126.4 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL). Tampoco el 85 por 100 de los municipios fiscalizados había aprobado la oferta de empleo público en el ejercicio.

En lo que hace referencia al acceso de personal a la Administración local durante los ejercicios fiscalizados, las incidencias recurrentes fueron las siguientes: se incumplen de forma reiterada los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, que deben regir el acceso a la función pública; en numerosas ocasiones, la condición de funcionario se consigue después de una contratación laboral de carácter temporal, con prórrogas irregulares y me-

Ayuntamientos	Personal (31 diciembre)	Plazas vacantes	Personal temporal Total personal * 100	Personal fijo por 1.000 habitantes
A Coruña	1.467	s.d.	13,6	6,1
Vigo	1.548	95	18,8	4,6
Arteixo	232	74	9,3	6,7
Carballo	143	76	47,5	2,8
Culleredo	246	46	60,6	6,2
A Estrada.....	88	14	37,7	4,4
Redondela	114	28	38,6	3,4
Boiro	221	11	44,3	7,6
Porriño	166	51	62,7	6,1
Poio.....	165	7	65,5	3,6
Tui.....	184	32	62,5	4,7

Fuente: Consello de Contas de Galicia.

dante concurso-oposición, donde se pondera de forma excesiva la experiencia en la entidad. Se detectaron también deficiencias en la regulación de las bases y en la composición y funcionamiento de los tribunales, al no concretar los méritos o apreciar elementos de discrecionalidad en la valoración de las fases del concurso. Se apreció igualmente (cuadro número 2) escasez de recursos humanos (los municipios fiscalizados contabilizan cifras entre 3 y 7 trabajadores por 1.000 habitantes), precariedad laboral (el personal temporal ya supera en ocasiones el 60 por 100 del total), así como escasa cualificación (los trabajadores con título universitario oscilaban entre 3 y 4 por 100 del total). Se verificó igualmente que gran parte de los municipios fiscalizados carecía de arquitecto municipal propio.

En lo que atañe a retribuciones, se verificaron las incidencias siguientes: a) en el ejercicio 2001 el 85 por 100 de los municipios fiscalizados abonaban gratificaciones de cuantía fija y devengo periódico, en contra de las normas establecidas; b) el 84 por 100 otorgaban anticipos reintegrables por

cuantía y plazos superior a los contemplados en la ley; c) el 46 por 100 abonaban pagas extraordinarias completas, en contra de lo que señala el artículo 23 de la LMRFP y respectivas leyes de Presupuestos Generales del Estado; d) el 45 por 100 abonaban conceptos retributivos no contemplados por la legislación. Incidencias y porcentajes similares se verificaron también en fiscalizaciones realizadas a otros municipios durante ejercicios posteriores.

2. Contratación administrativa

La contratación administrativa es siempre un área de gestión relevante tanto por el volumen de recursos manejados como por los riesgos que ese manejo incorpora. Las fiscalizaciones realizadas por el Consello de Contas de Galicia, que aquí resumiremos, se fundamentan en un control contable y de legalidad, afecta a 28 municipios y abarca al período 2003-2004. Las conclusiones obtenidas, articuladas en tres apartados distintos (preparación del contrato, selección del contratista y ejecución), son las siguientes.

En lo que respecta a las actuaciones administrativas preparatorias de los contratos, se constataron incumplimientos significativos de la normativa vigente (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; en adelante TRLCAP). Así, en algunos expedientes no constaba el certificado de existencia de crédito adecuado y suficiente, ni la fiscalización previa del gasto por parte de la Intervención (artículo 67.2 TRLCAP). En otros tampoco constaba la elaboración y aprobación de los pliegos que regulan las condiciones del contrato (artículo 49 TRLCAP). En numerosos contratos de obra no existía el acta de replanteo previo exigido por el artículo 129 TRLCAP. En los contratos de consultoría, asistencia y prestación de servicios, se reiteraba la ausencia de informe sobre la insuficiencia o falta de adecuación de los recursos propios para justificar la externalización del servicio (artículo 202 TRLCAP).

En lo que hace referencia a procedimientos y formas de selección del contratista, los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, así como los de igualdad y no discriminación, juegan un papel decisivo (artículo 11 TRLCAP). Pero las irregularidades detectadas son excesivas y comunes (11). Por ejemplo, recurrir al trámite de urgencia para evitar las formas ordinarias de tramitación. Así, en ninguno de los quince procedimientos abiertos con trámite de urgencia que fueron analizados existía justificación de ésta (artículo 71 TRLCAP). En contratos adjudicados mediante procedimiento negociado sin publicidad por razones de urgencia, se verificó que ésta o no se fundamentaba o bien se apelaba a la brevedad del plazo establecido para justificar la subvención que financiaba la obra

o actividad, razón no siempre cierta. Se comprobó el fraccionamiento del objeto del contrato para utilizar procedimientos negociados sin publicidad por razón de cuantía. Este hecho contraviene el artículo 68.2 TRLCAP y permite la concentración de contratos en un número reducido de empresas, pudiendo generar favores recíprocos de difícil evidencia. Además, se comprobó la utilización irregular del contrato menor en obras, consultoría, suministros y servicios, definido sólo en razón de su cuantía. Estas irregularidades se concretaron en fraccionamientos y en prórrogas del contrato.

Finalmente, en lo que atañe a la ejecución y finalización de contratos, se verificaron las incidencias siguientes: seguimiento deficiente de las actuaciones contratadas que afectan e invalidan los criterios utilizados para la adjudicación, como no realizar las mejoras incluidas en el contrato o el incumplimiento de los plazos ofertados para su ejecución. También se verificaron demoras generalizadas en el pago de las certificaciones de obras, circunstancia que obliga a abonar intereses de demora y otras indemnizaciones previstas en la ley. También se verificó que en los contratos de consultoría y asistencia técnica existen prórrogas que superan los cuatro años establecidos en la normativa vigente. Se comprobó igualmente la ausencia excesiva de actas de recepción en las obras y en los bienes entregados, sin que conste documentación alguna acreditativa de que la ejecución del contrato se realizó en su totalidad y a satisfacción de la Administración.

3. Subvenciones

En materia de subvenciones otorgadas, se analizaron 28 municipios en los ejercicios 2003-

2004. Los resultados obtenidos se resumen en los siguientes apartados (el porcentaje de las incidencias sobre el total de municipios analizados se expresa entre paréntesis): a) se verificó, con diferente intensidad, una deficiente regulación de las subvenciones otorgadas (65 por 100). También se comprobó que en numerosos casos no existe convocatoria pública, solicitud del beneficiario ni acuerdo de concesión debidamente motivado. Es decir, apenas se respetaron los principios constitucionales de publicidad, objetividad y concurrencia, exigidos por la legislación vigente (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en adelante, LGS). Se verificó también la concesión de subvenciones por órgano incompetente; b) además, los beneficiarios de las subvenciones apenas justifican el uso o aplicación de los fondos públicos, o bien lo hacen de forma deficiente (81 por 100), incumpliendo el artículo 14. 1 b) LGS, y 189.2 del TRLRHL, sin que el Ayuntamiento incoe el obligado expediente de reintegro; c) numerosas subvenciones se conceden sin exigencia de los requisitos establecidos en la legislación vigente, como estar inscrito en el registro municipal de asociaciones (artículo 236 ROF), estar al corriente de las obligaciones fiscales con el Ayuntamiento (artículo 14.1,e) LGS) o declarar que no se perciben subvenciones adicionales que en conjunto superen el gasto subvencionado (43 por 100), como señala el artículo 14.1,d) LGS; d) se verificó que determinados alcaldes y concejales se otorgan subvenciones a sí mismos, cuando son a la vez presidentes de la comisión de fiestas (16 por 100). Actuando de esta forma, los recursos municipales suelen transferirse a una cuenta bancaria abierta a nombre del alcalde o concejal. El problema surge cuando no se justifica el uso

de esos fondos o se hace de forma incompleta. En tal caso, procede la apertura de un expediente de reintegro.

4. Urbanismo

El control externo sobre la actividad urbanística municipal consistió en fiscalizar el cumplimiento normativo y contable del planeamiento general y su desarrollo, en analizar y cuantificar el impacto económico (presupuestario y patrimonial) que proporciona a la entidad local, comprobar la constitución, variación y destino de los recursos que integran el patrimonio municipal del suelo (PMS), así como verificar la dimensión y efectos de la disciplina urbanística (12). En cuatro ocasiones, el Consello de Contas fiscalizó el urbanismo de los municipios gallegos. Dos fiscalizaciones fueron de regularidad, afectando a ocho municipios durante el período 1997-2002, otra se concentró en el PMS (ejercicio 2004), actividad realizada en coordinación con el Tribunal de Cuentas y OCEX, fiscalizando en la actualidad los problemas asociados a la disciplina urbanística en municipios costeros (período 2005-2006). En lo que sigue, resumiremos los principales problemas, incumplimientos e incidencias mostrados en las fiscalizaciones realizadas y publicadas.

a) Se verificó que la gran mayoría de los municipios gallegos carecían de Plan General de Ordenación Urbana, lo que evidenciaba un atraso significativo en la materia. La existencia de normas subsidiarias de planeamiento municipal o provincial (algunas de origen preconstitucional), generaba discrecionalidad y escaso desarrollo de polígonos y áreas de actuación. También la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, provocó descon-

cierto e inseguridad jurídica en la aplicación de la legislación urbanística. Esta ausencia o menor planeamiento de desarrollo en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable provocó efectos perversos en la ordenación del territorio y en la economía municipal. El predominio de la licencia directa, en detrimento de la gestión urbanística, permitía eludir la cesión de suelo y la distribución de cargas y beneficios, generando deterioro paisajístico y medioambiental, dispersión poblacional, concentración de plusvalías y socialización de las infraestructuras urbanísticas.

b) En correspondencia con lo anterior, se comprobó también cómo la gran mayoría de los servicios de urbanismo de los ayuntamientos estaban descapitalizados o dotados de forma insuficiente, ya por la escasez de personal cualificado y medios técnicos, ya porque su dirección descansa en asistencias técnicas, lo que introduce contradicción y facilita la mezcla de los intereses públicos y privados. En algunos municipios se verificó incluso la ausencia de con-

trato o vínculo jurídico alguno entre el Ayuntamiento y el arquitecto que trabaja en él, circunstancia que no impedía a aquél informar licencias, elaborar proyectos y dirigir obras municipales.

c) Se verificó también que casi todos los municipios gallegos no habían constituido el Patrimonio Municipal del Suelo, patrimonio separado del resto de bienes municipales y de obligado cumplimiento para los municipios con planeamiento general (artículo 174 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural), cuyo finalidad es regular el mercado del suelo y favorecer la construcción de viviendas de protección pública. Sin embargo, los terrenos cedidos por algunos para aprovechamiento urbanístico se enajenaban para construir vivienda libre, destinando buena parte de esos recursos para financiar actividades ordinarias del Ayuntamiento. El cuadro n.º 3 es elocuente al respecto en lo que atañe a municipios urbanos. En todo caso, existía aquí un conflicto jurídico relevante entre la laxitud de

CUADRO N.º 3

PMS APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS. 2004

AYUNTAMIENTOS	TOTAL APROVECHAMIENTOS (m ²)	CONVERSIÓN EN METÁLICO		RESTO (m ²)
		(m ²)	(M€)	
A Coruña	12.444,31	1.954,30	(1,613)	10.490,01
Lugo.....	22.044,05	14.898,30	(1,233)	7.145,75
Ourense	12.161,60	12.161,60	(1,471)	—
Pontevedra	3.851,73	943,50	(0,194)	2.908,23
Vigo	1.838,65	62,54	(0,037)	1.776,11
Ames.....	—	—	—	—
Arteixo	2.407,50	504,16	(0,060)	1.903,34
Cambre	—	—	—	—
Culleredo	—	—	—	—
Ponteareas	—	—	—	—
Total	54.747,90	30.524,46	(4,640)	24.223,44
Porcentaje	100,00	55,70		44,30

Fuente: Consello de Contas de Galicia. Elaboración propia.

las leyes autonómicas y la contundencia del artículo 276.2 del Real Decreto Legislativo 1/1992, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, al señalar que los bienes del PMS se destinarán a la conservación y ampliación del mismo (13). En la actualidad, esta contradicción parece suavizarse o armonizarse a través del artículo 33.2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

d) También se comprobó que numerosos municipios carecen de inspección urbanística, lo que impide verificar si lo construido se ajusta a la licencia concedida. En los municipios donde existe inspección, se detectó que los expedientes iniciados para reponer la legalidad, así como para sancionar la infracción, se confunden de forma interesada, facilitando además su caducidad al no dictarse resolución en plazo. Este comportamiento improcedente y singular facilita la terminación de las obras ilegales y generaliza la infracción y el desorden urbanístico, generando además pérdida de recursos para la Hacienda municipal. En este sentido, se cuestiona la capacidad política y administrativa de ciertos municipios para desarrollar esta competencia. La creación reciente por parte de la comunidad autónoma gallega de una *Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística*, ente público de naturaleza consorcial destinado a desarrollar vía convenio las funciones de disciplina urbanística, puede ser una solución esperanzadora.

e) Otras incidencias que también se verificaron son el otorgamiento de licencias sin informes jurídicos o técnicos; no practicar la liquidación definitiva del Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, como obliga su ley reguladora, lo que impide obtener, en su caso, importantes recursos para la Hacienda municipal;

no exigir licencia de primera ocupación o no vincularla a registros fiscales de servicios a la vivienda (abastecimiento de agua, saneamiento, recogida de basuras, catastro, etc.) para mejorar la gestión y el control interno.

V. CONCLUSIONES

Resumiendo las principales ideas e incidencias ofrecidas en los distintos epígrafes, podemos concluir subrayando lo siguiente:

1. La rendición de cuentas de las entidades locales constituye un requisito básico para el control externo. Pero esta rendición es, en general y por razones diversas, deficiente, lo que promueve actuaciones diversas para su mejora, desde los avances en la rendición telemática hasta la imposición de multas coercitivas, desde vincular rendición de cuentas y subvenciones hasta lograr una mayor colaboración con las diputaciones provinciales y el Tribunal de Cuentas. En esta materia no le falta trabajo a las instituciones de control.

2. Manifestar una opinión sobre la solvencia financiera de las entidades locales a fin de ejercicio, mediante la fiscalización de ciertas magnitudes de la cuenta general, es otra de las funciones básicas del control externo. Precisar con rigor el resultado presupuestario, remanente de tesorería, endeudamiento financiero, balance de situación, obligaciones reconocidas con cargo a ejercicios futuros, reconocimiento extrajudicial de créditos, resultado económico patrimonial y cuenta de tesorería es tarea fundamental. Los desequilibrios financieros significativos obligan a establecer medidas correctoras que no son siempre fáciles. La fiscalización es por tanto esencial, ya que las tentaciones para maquillar o falsear la contabilidad existen.

3. En lo que respecta a fiscalizaciones realizadas sobre ciertas áreas de la gestión, los resultados tampoco son alentadores. El gasto de personal, la contratación administrativa, las subvenciones y la actividad urbanística ofrecen ejemplos reiterados que sustentan la afirmación. En materia de personal, se analizaron los instrumentos de ordenación (registro de personal, relación de puestos de trabajo y oferta de empleo público), el acceso a la administración, así como las retribuciones percibidas. Los incumplimientos normativos verificados en casi todos los municipios son abrumadores. La contratación administrativa es siempre área de riesgo. El control externo examinó tres aspectos de la misma (preparación del contrato, selección del contratista y ejecución del contrato) y se verificaron incumplimientos normativos excesivos, concentración de contratos en un número reducido de empresas, demoras relevantes y riesgos evidentes. Las deficiencias observadas en la gestión de las subvenciones son igualmente significativas y comunes, destacando aquellas que afectan a las bases reguladoras y a la justificación del uso o aplicación que se hace de los fondos públicos. Finalmente, la gestión municipal del urbanismo muestra problemas diversos de gravedad incuestionable, ya sea por ausencia de planeamiento o de desarrollo, abuso de la licencia directa, falta de transparencia en la distribución de cargas y beneficios, valoraciones deficientes y destino irregular de los aprovechamientos urbanísticos, así como también debilidades excesivas en la aplicación de la disciplina urbanística.

4. Ante realidad tan desigual, las instituciones de control externo deberían desarrollar los instrumentos de coacción que la ley les otorga, ya sea realizando un

seguimiento estricto de las recomendaciones, aplicando multas coercitivas cuando decae la colaboración o bien afinando los supuestos de responsabilidad contable. Todo ello sin perjuicio de propiciar los cambios normativos que estas instituciones ya demandan en la actualidad.

NOTAS

(1) En las últimas elecciones locales se eligieron con mayoría absoluta en ciertos municipios gallegos a los alcaldes que ya estaban anteriormente y que nunca rindieron cuentas o lo hicieron de forma deficiente.

(2) En 2003, las entidades locales catalanas ofrecían porcentajes de rendición de cuentas similares al aplicar criterios iguales. Véase, SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA (2006). También, CARRERAS PUIGDENGOLAS (2003) y MARCH GARCÍA (2005).

(3) TRIBUNAL DE CUENTAS (2003); CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA (varios años).

(4) LÓPEZ (2000); GUERRA PARÍS (2007).

(5) Esta medidas ya se utilizan en Galicia y otras comunidades autónomas. (Consellería de la Presidencia, DOGA del 2 de enero de 2008, página 12).

(6) MIRA-PERCEVAL y CORTELL GINER (2006).

(7) OTADUY IBÁÑEZ (1996); ÁLVAREZ CORBACHO (2003b).

(8) El artículo 193 del TRLRHL dice que, si el remanente es negativo, los ayuntamientos están obligados a corregir la situación utilizando una de las opciones siguientes: reducir gastos en la primera sesión de Pleno que se celebre, solicitar un préstamo en determinadas condiciones o bien aprobar el presupuesto siguiente con superávit inicial no inferior a la cuantía del déficit.

(9) BANCO DE ESPAÑA (1997); HEMMING, KELL, SELMA (2002); COSTA CAMPI (2002); ESPADAS MONCALVILLO (2008); RAMALLO MASSANET (2007).

(10) MORÁN MÉNDEZ, PÉREZ VÁZQUEZ y GARCÍA GARRIDO (2007); informes de fiscalización

selectiva a corporaciones locales aprobados por el Consello de Contas (varios años).

(11) ÁLVAREZ DE MIRANDA (2006).

(12) MARTÍNEZ GARCÍA (2001); TERÉ PÉREZ (2006); ÁLVAREZ CORBACHO (2003a y 2008).

(13) ARNAU BERNIA (2001).

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CORBACHO, X. (2003a), *A rebelión municipal*, Xerais Vigo.

— (2003b), «La solvencia financiera en los municipios gallegos», en CARAMÉS VIEITEZ (ed.), *Situación actual de la Hacienda local en España*, Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público, Santiago de Compostela.

— (2008), «Os ingresos urbanísticos dos concellos galegos», *Chaves da Economía Pública Galega II*, Galaxia (en prensa).

ÁLVAREZ DE MIRANDA, R. (2006), «Fiscalización del sector público local y rendición de cuentas», *Revista Española de Control Externo*, vol. VIII, n.º 23.

ARNAU BERNIA, V. J. (2001), «La afectación de recursos del Patrimonio Municipal del Suelo a su conservación y ampliación», *Revista de Estudios de la Administración Local*, n.º 286-287.

BANCO DE ESPAÑA (1997), *La Unión Monetaria Europea*, Madrid.

CABALEIRO CASAL, R. (2007), «Las cuentas de las administraciones locales en Portugal y España», *Auditoría Pública*, n.º 41.

CARRERAS PUIGDENGOLAS, J. M. (2003), «El control externo del sector local: una asignatura pendiente», *Auditoría Pública*, n.º 31.

CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA, www.ccontas-galicia.es.

COSTA CAMPI, M.ª T. (2002), «Sobre la Ley General de Estabilidad Presupuestaria», *Revista Española de Control Externo*, volumen IV, n.º 10.

ESPADAS MONCALVILLO, L. (2006), «La nueva normativa sobre estabilidad presupuestaria», *Revista Española de Control Externo*, número 24.

GUERRA PARÍS, D. (2007), «La rendición de cuentas de los municipios gallegos», *Auditoría Pública*, n.º 43.

HEMMING, R.; KELL, M., y SELMA, M. (2002), «The effectiveness of fiscal policy in simulating economic activity. A review of the literature», *IMF. Working Paper*, diciembre.

LÓPEZ, J. C. (2000), «Aprobación y rendición de cuentas: problemas y responsabilidades», *Revista Española de Control Externo*, volumen II, n.º 4.

MARCH GARCÍA, R. (2005), «La rendición de cuentas de las entidades locales en la comunidad valenciana a través de internet», *Auditoría Pública*, n.º 35.

MARTÍNEZ GARCÍA, J. (2001), *Aspectos económicos y tributarios del urbanismo*, Bayer Hermanos SA, Barcelona.

MIRA-PERCEVAL, A., y CORTELL GINER, R. (2006), «La rendición de cuentas de las entidades locales y sus entes dependientes», *Auditoría Pública*, n.º 40.

MORÁN MÉNDEZ, E.; PÉREZ VÁZQUEZ, M., y GARCÍA GARRIDO, I. (2007), «El control externo de las entidades locales gallegas», ponencia presentada en el seminario *Municipios, diputaciones y áreas metropolitanas: la reorganización de los entes locales y su financiación*, UIMP, Pontevedra.

ORTADUY IBÁÑEZ, C. (1996), «Remanente de tesorería y resultado presupuestario», *Auditoría Pública*, n.º 5.

RAMALLO MASSANET, J. (2007), «El control externo en las nuevas formas de colaboración público-privada», *Revista Española de Control Externo*, vol. IX, n.º 26.

SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA (2006), *Cuenta General de las Corporaciones Locales. Ejercicio 2003*.

TERÉ PÉREZ, A. (2006), «La gestión del urbanismo y la financiación de las entidades municipales», *Revista Española de Control Externo*, vol. VIII, n.º 23.

TRIBUNAL DE CUENTAS (2003), *Moción relativa a las posibles soluciones legales y administrativas para que las entidades locales rindan sus cuentas de forma completa en los plazos legalmente establecidos*, Madrid.