

Antes de entrar propiamente en el tema que abre esta jornada, haré alguna breve introducción de quien son los protagonistas de la rendición de cuentas, así como los fundamentos en los que se sustenta esta obligación de las instituciones, y este derecho de los ciudadanos.

LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL señala en su artículo 3.1: “Por autonomía local se entiende el derecho y capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia

responsabilidad, y en beneficio de sus habitantes”.

Y en el artículo 4.4: “Las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central, o regional, más que dentro del ámbito de la ley”.

Quisiera reseñar algunos aspectos por ilustrativos de lo recogido en el libro blanco para la reforma local, aunque ya hay un decenio de distancia, hay aspectos que, insisto, me parece oportuno comentar.

Por ejemplo la recurrencia a la doctrina que ha mantenido el tribunal constitucional cuando sostiene que: “Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser

dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias, y a la configuración de sus órganos de gobierno, a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho”.

De otra parte, y de acuerdo con la ya mencionada Carta Europea de la Autonomía Local, su artículo 4.3 establece que: “El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas al ciudadano”.

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad como principios fundamentales de reparto de competencias, fueron adecuadamente introducidos por la Unión Europea. Además de garantizar los recursos propios de todas las administraciones para ejercer sus competencias.

De nuevo, el Libro Blanco sostiene: “No es realista plantear la reducción del mapa municipal en aras de alcanzar dimensiones idealmente más eficaces, pues no ha habido en España verdaderos intentos de racionalización del mapa municipal (más adelante haremos una referencia a la LRSAL)”.

Y concluye: “Debemos considerar positiva la existencia de Ayuntamientos y, atención, de otras entidades locales, incluso en comunidades muy reducidas.

Es decir, tampoco debemos perder de vista los aspectos de la existencia de un elevado número de entidades locales: esta circunstancia aporta valores positivos de diversa naturaleza, y que van desde la existencia de más instituciones con representación democrática, hasta la

preservación del medio ambiente, o del acervo histórico cultural del medio rural.

En España, como señalara Garrido Falla, dentro de un término municipal puede haber otros pueblos que, por tener territorio propio, aguas, pastos, montes, o cualquier derecho que les haga peculiares, conservan sobre ellos su administración particular.

Sostiene Garrido que según nuestro derecho tal cual este se ha venido planteando la cuestión, el problema de las entidades locales menores no se ha de identificar con el problema de los pequeños municipios.

El carácter autárquico dice, que se le han venido reconociendo en cuanto a la administración, conservación y defensa de su patrimonio, implica la existencia de una nueva personalidad. Porque autarquía, en

cuanto a capacidad jurídica, es eso: personalidad.

En esta línea, las entidades locales menores vuelven a ser subrayadas, en cuanto a lo que su carta de naturaleza se refiere, en la LEY DE RÉGIMEN LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN.

Sin descender en su articulado, permítanme una cita literal de la exposición de motivos de dicha ley:

“Por otra parte, la deseable descentralización funcional de la participación de los ciudadanos en las decisiones que directamente les interesan, conduce a la regulación de las entidades de ámbito inferior al municipio, en un sentido abierto y flexible, que posibilite su creación, siempre que exista un substrato material mínimo y una voluntad de autoadministración”.

La ley, además de recuperar para estas entidades, su tradicional y consolidada denominación de Entidades Locales Menores, realiza una configuración de las mismas, con la pretensión de dignificar sus características institucionales, de modo que su existencia constituya un aliciente de los vecinos de los núcleos y sus propios ayuntamientos.

El título VIII de la Ley constituye en sí mismo un amplio desarrollo normativo de estas entidades.

LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Por último valgan algunas consideraciones sobre las entidades locales menores a partir de la entrada en vigor de la LRSAL.

Se dice en el propio texto que la entrada en vigor de la ley 27/2013 no permite actuar como si supusiera una refundación absoluta de los gobiernos locales.

En la disposición transitoria cuarta, se trata sobre la causas de disolución de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio y, desde luego, se sostiene que a la entrada en vigor de esta ley se mantendrá su personalidad jurídica.

Se recuerda a las ELM su obligación de la presentación de sus cuentas ante los organismos dependientes del estado o de las comunidades autónomas.

Situación distinta, sería para las nuevas entidades que carecerían de personalidad jurídica, así como de la condición de entidad. Sólo se podrían constituir como organización desconcentrada sin

personalidad jurídica, insisto, no como entidad local.

Las existentes antes del 31 de diciembre de 2014 seguirán siendo entidad local y mantendrán su personalidad jurídica.

Según el catedrático de la Universidad Pompeu Fabra, Rafael Jimenez, lo que se aplica a los municipios se aplica a ellas:

- Incumplimiento objetivo de déficit.
- Plan económico-financiero.

Ello dentro del objetivo de estabilidad presupuestaria para el sector público.

Por tanto, puestos de manifiesto, derechos y obligaciones de municipios y de entidades inframunicipales, vayamos a lo que propiamente nos convoca aquí.

El Banco Mundial ha definido la rendición de cuentas, a partir de dos componentes fundamentales, cuales son, la obligación que asiste a los políticos y funcionarios quienes administran los recursos públicos (considerados en su sentido más amplio) de informar y justificar sus actos a quienes les han delegado dicha capacidad y la capacidad de sancionarlos, cuando ellos violen o incumplan sus obligaciones.

Vendría a ser la obligación legal o ética de todos los que ejercen la autoridad de rendir cuentas sobre la manera en que han utilizado los recursos y en general como han cumplido las responsabilidades que les han sido confiadas por el pueblo.

Pero, ¿Quiénes piden cuentas y quiénes deben dar cuenta?

Sobre quienes piden cuentas, sostiene el politólogo argentino O'Donnell, que están sometidas las autoridades y funcionarios públicos, se puede dividir en dos categorías:

- La rendición de cuentas vertical, que hace referencia a la ejercida por el pueblo como soberano.
- Y la rendición de cuentas horizontal, que es la ejercida por distintos órganos públicos, parlamentos, órganos de control o tribunales de justicia entre otros.

Y es que ya, el origen etimológico de 'rendición', del latín reddere (rendir) y computare (cuentas) significa juntos o colectivamente, masputare, es decir, valuar, juzgar, verificar, limpiar...

Por tanto, rendición de cuentas, es la acción de computar, de evaluar, de juzgar o verificar algo colectivamente.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA.

La rendición de cuentas, la accountability, implica la obligación de informar detalladamente y asumir responsabilidades sobre una determinada acción o conjunto de acciones. Implicaría al menos tres dimensiones:

- Informativa: que se refiere a dar a conocer determinadas acciones.
- Explicativa: que concierne a dar razones de lo que se ha llevado a cabo.

- Y de educación: en el sentido de reconocer lo correcto y cuestionar lo erróneo.

La rendición de cuentas implica un contenido de coerción referido a la capacidad de imponer sanciones a las desviaciones de los presupuestos establecidos.

Autores como Schelder, Bressel o Bronbright, se habían manifestado en términos similares.

Para concluir esta introducción, déjenme citar el informe sobre transparencia, rendición de cuentas y participación relativo a la agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina:

“Existen dimensiones de la democracia, propias de la organización legal del Estado

y sus relaciones con los ciudadanos, cuya debilidad o ausencia, afecta profundamente la conformación del régimen político y coarta el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Por esta razón, la búsqueda de formas de control ciudadano sobre algunas áreas de la gestión de las políticas, es un componente de control de las iniciativas innovadoras que en muchos países tratan de ir más allá de la democracia electoral, y por ende, se intentan desarrollar nuevas prácticas de intervención ciudadana en la vida pública.

La democracia y la rendición de cuentas, entonces, están íntimamente ligadas y juegan un papel, directamente proporcional; a mayor rendición de cuentas, mayor democracia, y a mayor democracia mayor participación

ciudadana, mayor fortalecimiento de la justicia social.

LA REALIDAD TERRITORIAL ESPAÑOLA Y CASTELLANO Y LEONESA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

En el trabajo 'Democracia y gobierno local' coordinado por García Rubio, encontramos un amplio menú referido a las respuestas que los diferentes países dan a sus problemas de origen territorial:

- Los kreise alemanes
- Los self government, o condados británicos
- Las comunas francesas
- Los compressorio italianos

Son modelos que en lo que a nuestra estructura se refiere lo constituyen las comarcas o mancomunidades.

Y por proximidad, recordar el régimen jurídico de las autonomías locales de Portugal, de septiembre de 2013, donde el título 2º regula las atribuciones de las freguesias y a nivel inframunicipal cubre todo el territorio nacional.

Hay que recordar que como consecuencia de la crisis económica, el gobierno portugués impulsó una drástica reducción en 2013, pasando de 4529 a 3021. En nuestro Estado y en nuestras CCAA, sus peculiaridades no justifican, eximen o hacen más comprensible el incumplimiento de la rendición.

A modo de conclusión, permítanme que cite si quiera con brevedad las conclusiones que el pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, referidas al informe de seguimientos sobre ayuntamientos con

incumplimientos reiterados en su obligación de rendir cuentas.

Dichas conclusiones fueron sometidas a la comisión de hacienda de las Cortes de CyL, en sesión celebrada en el parlamento autonómico el pasado mes de mayo.

Constituye el documento, una síntesis de las fiscalizaciones y trabajos que el consejo de cuentas viene poniendo en práctica desde su constitución, tendentes a impulsar la rendición de cuentas de las Entidades Locales de Castilla y León.

El documento completo, puede ser consultado en la página web del Consejo de Cuentas, gráficos, cuadros de la evolución del rendición, etc.

Entre las principales conclusiones podríamos señalar las siguientes:

- Un primer bloque referido a la cobertura de funcionarios de habilitación nacional y sus consecuencias, cuestión de la que me hago eco en mi intervención.
- Otro referido a la existencia de las diputaciones y consejo comarcal.
- De igual manera, otro referido a los problemas organizativos propios de las entidades locales.
- No podríamos obviar las modificaciones legislativas que han afectado al ejercicio de las funciones de las entidades locales y del propio Consejo de Cuentas.

Por último planteamos las posibilidades de acuerdo en torno a la adopción de medidas a tomar en caso de aquellas entidades locales reiteradamente incumplidoras con su obligación de rendir cuentas.

Todas ellas no excluyentes, todas ellas aplicadas de uno u otro modo por el conjunto de los órganos de control externo del estado. Les aseguro, además, que con notable éxito. Las medidas van desde:

- La Regulación de las multas coercitivas.
- El condicionamiento de subvenciones a la rendición de la cuenta general.
- La retención de determinados ingresos a las entidades locales que no rinden cuentas.

Así como medidas de formación, apoyo, reforzamiento de plantillas, o las ya muy reiteradamente mencionadas de la cobertura de los puestos de funcionario de habilitación nacional.

EN OTRO ORDEN DE COSAS:

- Hay que destacar una evolución positiva en cuanto a rendición en el

periodo 2003-2013, habiendo pasado del 82,6% en 2003 al 92.4% en 2013.

- Ha mejorado el cumplimiento de la rendición en plazos.
- La incidencia mayor en los en los aytos más pequeños (menores de 1000 hab).
- Las provincias de Zamora, Segovia y Ávila, son las que presentan índices de incumplimientos más altos.
- Atendiendo a la población, son los Aytos de menos de 250 habitantes los más incumplidores.
- Según manifiestan los aytos. afectados, los órganos de gobierno, no siempre son concedores de los requerimientos de rendición de cuentas solicitados por este Consejo. En el 45,3%, el pleno no tenía conocimiento y en 11,6% era el propio alcalde el que no tenía conocimiento.

- En el 60% de los Aytos. ni alcalde ni pleno habrían reclamado la formación o la rendición de las cuentas pendientes.

En cuanto al cumplimiento en el ciclo presupuestario:

- Con carácter general, los Aytos. incumplen el plazo establecido para aprobación y liquidación del presupuesto.
- Sólo el 4,2% lo aprobó antes del 31 de diciembre.
- El 49,5% lo hizo durante el propio ejercicio.
- El 16,8% con posterioridad a la finalización.
- El incumplimiento más atenuado se produce también en relación a la liquidación. Produciéndose una evolución positiva en 2010, lo aprobó

en plazo legal 24.2%siendo el 46,3% en 2013 y 2014.

- Se muestra asimismo en los plazos de presentación de la cuenta:
- Del análisis efectuado que, frecuentemente no se produce la rendición de la cuenta a pesar de que si se ha cumplido el trámite de aprobación (17,4%) puntos de diferencia. A lo que hay que añadir que 48,1% de las cuentas no rendidas están aprobadas.
- Respecto a la organización de la contabilidad y el control internos, señalar:
- De los 233 ayuntamientos analizados, la provisión de puestos de trabajo reservado a funcionarios de habilitación nacional, mediante concurso, no llega a la mitad (48,3%)

- Cubiertos por provisión temporal, 44,3%
- Vacantes, 5,2%
- El 65,3% de los secretarios-interventores no había rotado en los últimos 5 años.
- En el 16,8% hubo dos o más secretarios, y 3 en el 18%.
- No se aprecia ninguna relación entre mayor número de cuentas sin rendir y mayor rotación.
- Hay cierta influencia negativa en la acumulación y no rendición.
- Hay acumulaciones de 3, 4 y 5 ayuntamientos, lo que provoca situaciones difíciles de conciliar.
- Por otra parte, el 53,8% de las acumulaciones tienen una duración superior a 4 años (más que provisionalidad).

- Hay secretarios-interventores que acumulan 4 cuentas pendientes (el 30,2%), 8 (el 19,8%) y 2 (17,2%). Los casos más extremos son 2 secretarios-interventores que tienen 16 cuentas sin rendir, periodo 2003-2013 y otros dos 14-15.

Estos datos siempre los referimos a la muestra de 233 municipios objeto de la fiscalización.

A modo de conclusión, y siguiendo con diversos informes aprobados con el Consejo de Cuentas de Castilla y León, referidos al sector público local y en particular al mencionado sobre el de incumplimientos en la rendición, diremos que las causas que de forma expresa señalan los ayuntamientos de una amplia y

representativa muestra de los mismos serían:

- Insuficiencia de medios humanos 58,9%.
- Materiales 40%
- Retraso de llevanza de contabilidad 37,9%

A pesar de que un elevado número de ayuntamientos alegó como causa del incumplimiento la insuficiencia de medios humanos y/o materiales únicamente el 16,1% de los ayuntamientos declararon la existencia de informes que ponían de manifiesto dichas limitaciones.

- Para solucionar sus problemas, lo más frecuente ha sido recurrir a empresas externas a los propios ayuntamientos 17,4%

- Modernización de los equipos informáticos 14%
- Solicitan ayuda de los servicios técnicos de las diputaciones (atención 10,5%).

Conviene pararse siquiera un minuto, en determinados aspectos que nos afectan a todos, y que tienen una indudable actualidad y repercusión en nuestros quehaceres.

Y es que el hecho de la entrada en vigor inmediato de nuevas cuestiones que nos afectan tanto a órganos gestores como a administraciones locales en general, exigen nuevas repuestas.

De una parte, la exigencia de fiscalización relativa a los acuerdos y resoluciones contrarios a los reparos formulados por los interventores locales, y las anomalías detectadas en materia de ingresos, así

como sobre los acuerdos adoptados con omisión del trámite de fiscalización previa.

El TCu y todos los órganos de control del estado, realizaremos una fiscalización sobre el grado de cumplimiento; se determinarán las razones y causas concretas si las hubiere que dieron lugar a la formulación por la intervención a expedientes con omisión de fiscalización previa, y se verificará el grado de cumplimiento de la obligación de remitir sobre eventuales acuerdos contrarios a reparos formulados por el interventor.

En otro orden de cosas se procede en la actualidad a homogeneizar la acción del TCu y los OCEX en lo que respecta a la remisión de la información contractual. Recuerdo 50.000 euros en caso de obras, 18.000 en los restantes casos.

Se remitirán obligatoriamente a través del módulo habilitado en la plataforma de rendición que compartimos a todos los niveles los TCu y OCEX.

A este respecto, he de subrayar la obligación de comunicar, por el mismo procedimiento (plataforma), la inexistencia de contratos, si es que la corporación de que se trate no ha llevado a cabo ninguno.

Por último y al hilo de la mención de la plataforma, somos conscientes de las dificultades que a la hora de rendir la cuenta general están encontrándose, con motivo de la entrada en vigor de las nuevas instrucciones de contabilidad local, que implican importantes modificaciones en los modelos normal y simplificado.

A este respecto, comentar que el Consejo de Cuentas ha instado al propio TCu, en la solución de ese problema que se ha creado

con la adecuación de ficheros XML a XSD, recientemente aprobados por la IGAE.

Del mismo modo que hemos trasladado en nuestros informes la insuficiente dotación de secretarios e interventores en CyL, más de 320, complica seriamente el cumplimiento en relación a los reparos y la fiscalización previa contenida en la modificación del Art. 218 del TRLHL.

Estas medidas, las referidas a la adopción de medidas coercitivas, en su obligación de rendición, ni son gratuitas, ni invención del Consejo de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas tiene la posibilidad de aplicar alguna de ellas a petición nuestra e incluso de oficio.

El propio Consejo de Cuentas, como he señalado, tendría la posibilidad de actuar de manera análoga al TCu, cuestión que de

otra parte, ya tienen incluidas entre sus competencias la mayoría de los OCEX por iniciativa de sus correspondientes Asambleas Legislativas.

El Consejo de Cuentas, consciente de la singularidad y precariedad de medios de muchos municipios de nuestra Comunidad Autónoma, estará siempre dispuesto a la ayuda y el compromiso inequívoco y amable con todas las EELL de la Comunidad.

Pero también con la obligación irrenunciable de exigir el cumplimiento de la ley, de la claridad y transparencia que nuestros conciudadanos nos demandan.