

ENTIDADES LOCALES MENORES Y RENDICIÓN DE CUENTAS

DOMINGO GUERRA PARIS

En este artículo se expone el resultado de la rendición de cuentas de las Entidades Locales Menores al Consello de Contas de Galicia. Así, después del capítulo introductorio, se describe qué son este tipo de entidades para, a continuación, aludir a la Cuenta General, porque se trata del principal documento de la rendición de cuentas públicas. Posteriormente, nos referiremos, también someramente, a las Instituciones de control externo y al informe de fiscalización que realizó el Consello de Contas, para verificar las causas por las que estas entidades no rindieron en plazo sus cuentas durante los últimos años. La colaboración finaliza con un breve apartado de conclusiones.

Palabras clave:

cuenta general, rendición de cuentas, fiscalización, Consello de Contas, Entidades Locales Menores

1. INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas es consustancial a cualquier sistema democrático. Constituye un proceso que posibilita el análisis y evaluación de la ejecución de políticas públicas y su impacto en la sociedad. De ahí

su importancia.

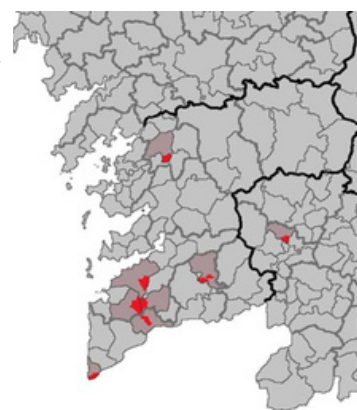
En este artículo, nos referiremos a la rendición de cuentas que deben realizar las Entidades Locales Menores de Galicia al Consello de Contas, porque a pesar de tratarse de un deber inexcusable, durante

II.- LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

En Galicia existen nueve Entidades Locales Menores (en adelante, ELM).

Gráfico 1. Mapa Entidades Locales Menores de Galicia

Una pertenece a la provincia de Ourense: Berán (en el término municipal de Leiro); y las otras ocho están situadas en la provincia



de Pontevedra: Arcos da Condosa (Caldas de Reis), Bembrive (Vigo), Camposancos (A Garda), Chenlo (O Porriño), Morgadáns (Gondomar), Pazos de Reis (Tui), Queimadelos y Vilasobroso (Mondariz).

En síntesis, se trata de entidades con un siglo de existencia como entes de ámbito territorial inferior al municipal, para la gestión descentralizada de núcleos de población separados, con una estructura de gobierno basada en la elección directa de un órgano unipersonal ejecutivo (alcalde pedáneo) y un órgano colegiado de control (junta vecinal), designados en función de los resultados de las elecciones locales.

En cuanto a sus competencias, históricamente tenían encomendadas la vigilancia, mantenimiento y limpieza de vías urbanas, caminos rurales y montes; la administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de los bienes comunales; la ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la entidad, entre otras atribuciones.

1. Para su financiación, a diferencia de otras entidades locales, no pueden tener impuestos propios ni participar en los tributos del Estado, pero sí en los del municipio al que pertenezcan.

2. Además, la Comunidad Autónoma, las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos deben prestar la asistencia técnica, jurídica y económica precisa, para hacer efectivas sus competencias con la mayor economía y evitando la duplicidad de servicios.

3. Por otro lado, las ELM transformaron su naturaleza jurídica con la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013, del 27 de diciembre), dejando de tener la consideración de entes locales y quedando configuradas como entes sin personalidad jurídica y como una forma de organización municipal desconcentrada.

Pero, esa transformación, no afectó a las ELM gallegas, que mantienen su personalidad jurídica y el carácter de entidad local, a todos los efectos, en virtud de lo señalado en la mencionada Ley 27/2013, donde se indica:

«1. Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley mantendrán su personalidad

jurídica y la condición de entidad local.

2. Con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución».

Pues bien, todas las ELM gallegas fueron creadas durante la primera mitad del siglo pasado, y rindieron la cuenta general de 2013 con anterioridad al 31 de diciembre de 2014, por lo que mantienen su condición de entes locales.

Sin embargo, durante los últimos años no estaban rindiendo sus cuentas en plazo. Y este es el motivo por el cual, nuestro órgano estatutario de control externo decidió realizar una fiscalización de regularidad (financiera y de cumplimiento) y horizontal (al conjunto de las nueve ELM), para verificar –como ya se ha indicado–, las causas que provocaron ese reiterado incumplimiento.

III.- EL PRINCIPAL DOCUMENTO DE RENDICIÓN: LA CUENTA GENERAL

La Cuenta General es el principal documento de rendición de cuentas. Se configura por un conjunto de estados contables que informan sobre la situación económico-financiera y patrimonial de una administración pública y que se conocen como cuentas anuales.

Este conjunto de documentos explicita la situación de los bienes y derechos, los componentes de su financiación y el patrimonio neto al final de un determinado ejercicio. Comprende también el conjunto de gastos e ingresos y, por diferencia, proporciona el resultado económico-patrimonial.

Además, informa de cómo se ha ejecutado el presupuesto, convirtiéndose, así, en el documento esencial para la rendición de cuentas. Su regulación se contiene en la ley de haciendas locales (artículos 208 a 211 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), donde se detalla que, una vez rendida por el alcalde y formada por la Intervención, se someterá a dictamen de la Comisión especial de cuentas, antes del día 1 de junio del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda; se expondrá al público, por plazo de quince días a efectos de reclamaciones, reparos u observaciones y, a continuación, se propondrá al Pleno para que se pronuncie (aprobándola o rechazándola) antes del 1 de octubre. Finalmente, el presidente de la entidad la rendirá, antes del día 15 de octubre, al órgano de control externo para su fiscalización.

Existe, por tanto, un plazo legal de rendición que debe respetarse escrupulosamente, por lo que el órgano de control externo de Galicia, el Consello de Contas, califica como rendición en plazo al envío de la cuenta general dentro del período establecido en la normativa reguladora de las haciendas locales, es decir, antes del 15 de octubre del ejercicio siguiente al de las cuentas sometidas a fiscalización. Por lo anterior, cuando se envíen cuentas entre el 16 de octubre y el 31 de diciembre se juzgan como rendición fuera de plazo y las no entregadas como no rendición.

Esta rendición de cuentas se realiza a través de una «Plataforma» gestionada por las Instituciones de control externo (ICEX), integradas por el Tribunal de Cuentas y los órganos autonómicos de fiscalización externa (organismos a los que nos referiremos en el siguiente epígrafe), que permite a las entidades locales presentar la cuenta general telemáticamente con garantías de integridad y seguridad, accediendo a través de un portal web, donde cada entidad tiene su propio código de usuario y contraseña.

Esta plataforma cuenta con herramientas de validación que permiten verificar que los archivos presentados cumplen con los requisitos técnicos y normativos y asegura la coherencia y exactitud de la información presentada. Una vez validada la cuenta, y tras la revisión por los interventores locales, se envía para su fiscalización externa.

Una de las virtualidades de esta plataforma es que habilita el acceso público. Es decir, permite que los ciudadanos conozcan la información financiera y la gestión de las entidades locales, por lo que, con este sistema, se fomenta la transparencia y se facilita el control social sobre el uso de los recursos públicos.

IV.- LAS INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO (ICEX)

Como sabemos, las ICEX son organismos independientes del poder ejecutivo, lo que les permite actuar con imparcialidad en el ejercicio de sus funciones y auditar a las diferentes administraciones públicas verificando el correcto uso de los recursos públicos.

Por consiguiente, una actividad básica de las ICEX consiste en asegurar la gestión eficiente, además de garantizar que se cumple con las obligaciones (legales, financieras, de transparencia, etc.), por lo que la rendición de la Cuenta General es la condición necesaria para que puedan desempeñar sus atribuciones.

Centrando el análisis en el ámbito de las entidades locales, las ICEX auditan la gestión realizada por diputaciones, ayuntamientos, entidades de ámbito inferior al municipal, empresas públicas locales, mancomunidades, etc. a través de la rendición de cuentas, lo que permite a la ciudadanía conocer la realidad de las principales magnitudes presupuestarias, patrimoniales y económico-financieras y las recomendaciones de mejora que resultan de las revisiones efectuadas.



Insistiendo en lo mismo, la cuenta general es el instrumento donde consta la información necesaria para que puedan ejercer sus competencias, comprobando las posibles irregularidades o el uso ineficaz de los recursos públicos. Por eso, el legislador ha querido que dispusieran de determinados mecanismos para apremiar su rendición.

En el caso concreto del Consello de Contas, las garantías, normas y procedimientos para asegurar la rendición se contienen en su propia ley (artículos 23 a 28 de la ley 6/1985, de 24 de junio), así como en su Reglamento de régimen interior (artículos 43 y siguientes concordantes).

En estas disposiciones se regulan tres medios de apremio que se podrán emplear gradualmente: a) el requerimiento; b) la imposición de multas coercitivas; y c) la formación de oficio de cuenta retrasada y de los estados o documentos que se pidan, a cargo y riesgo del apremiado.

En ese mismo sentido, hace ya muchos años, la Comisión Permanente no legislativa del Parlamento de Galicia para relaciones con el Consello de Contas, ante el escaso cumplimiento de la rendición de cuentas municipales, aprobó en sesión del día 21 de marzo de 2003 una resolución que se reitera, posteriormente, en acuerdo del 30 de diciembre de 2004, por la que el Parlamento insta a nuestro órgano de control externo a incluir en los planes anuales de fiscalización la totalidad de entidades que de forma reiterada incumplen la obligación de presentar sus

cuentas anuales. Además, para corregir esta situación, el Consello de Contas también acordó que se utilizaran las tres siguientes fórmulas: a) aplicar la figura del requerimiento conminatorio; b) recomendar a los dirigentes de las entidades morosas que, en los respectivos plenos, analizaran las causas de no rendición, con la finalidad de adoptar las medidas necesarias para corregir esa situación; y c) advertir, a todas las entidades locales gallegas que, no rendir cuentas, dentro del plazo legalmente establecido, podría dar lugar a la aplicación de multas coercitivas en función de las responsabilidades que se tengan en la formación, tramitación y rendición de las mismas.

Pues bien, en la actualidad, y sin perjuicio de lo anterior, dentro del Programa de actuaciones para el ejercicio 2023 (aprobado el día 29 de diciembre de 2022 y publicado en la web institucional del Consello de Contas), se acordó realizar una fiscalización horizontal y de regularidad a las Entidades Locales Menores gallegas. Porque, como de forma reiterada ya se ha resaltado, la rendición en plazo, a pesar de tratarse de un deber inexcusable, no se produjo durante los últimos años. De hecho, en el año 2021, de las nueve existentes, tan sólo dos lo hicieron como se puede apreciar en la siguiente Tabla I.

El lector observará como en el ejercicio 2021 tan sólo las Entidades Locales Menores de Chenlo y de Pazos de Reis, rindieron la cuenta en plazo.

Entidad Local Menor	Rendición ejercicio 2013	Rendición ejercicio 2018	Rendición ejercicio 2019
Berán	09/10/14	10/10/19	15/01/21
Arcos da Condesa	20/10/14	18/10/19	24/02/21
Bembrive	07/10/14		No se rindió la cuenta ge
Camposancos	11/12/14	13/04/20	03/03/21
Chenlo	14/10/14	26/12/19	30/11/20
Morgadáns	29/12/14	17/12/19	07/01/21
Pazos de Reis	07/10/14	09/10/19	19/01/21
Queimadelos	24/10/14	29/10/19	28/10/21
Vilasobroso	29/12/14	05/11/19	05/05/21

Tabla I

Sin embargo, y como ya se indicó en la Capítulo II de este documento, con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio deberían presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva, para no incurrir en causa de disolución. Y, como se puede observar en la segunda columna de la anterior Tabla I (coloreada en verde), todas las ELM gallegas rindieron la cuenta general de 2013 con anterioridad a 31 de diciembre de 2014.

No obstante, si bien es cierto que, en la actualidad, las ELM gallegas mantienen su condición de entidad local, al rendir la cuenta de 2013 antes del cierre del ejercicio 2014, también es verdad que la situación de no rendir cuentas en plazo era una incidencia significativa que se reiteraba de forma recurrente, como se acredita en las demás columnas de la tabla anterior, donde se remarca en color rojo la rendición fuera de plazo, evidenciando, de esta manera, que ante la posibilidad de severas consecuencias, como su posible desaparición, la diligencia en el cumplimiento de plazos es absoluta.

Pues bien, ante estas circunstancias, el Consello de Contas decidió analizar las causas de la no rendición de cuentas en plazo, comprobando si las actividades fiscalizadas cumplen, en todos los aspectos significativos, con la normativa que las regula (auditoría de cumplimiento). Asimismo, también se acordó verificar si la información económica presenta conformidad con el marco de información financiera aplicable, comprobando específicamente la cuantificación del resultado presupuestario y del remanente de tesorería; el ahorro neto y el saldo no financiero, así como la capacidad/necesidad de endeudamiento de la liquidación del ejercicio 2021 (fiscalización financiera).

V. EL INFORME DEL CONSELLO DE CONTAS

No sé si el lector estará de acuerdo con esta afirmación, pero, hasta la aprobación del Informe de Fiscalización de las ELM de Galicia, por el Consello de Contas, no existía un documento tan detallado, completo y objetivo, realizado con la profesionalidad, independencia, rigurosidad, claridad y profundidad en el análisis, que permitiera conocer las verdaderas razones que impedían a estas entidades rendir en plazo.

En cualquier caso, donde no existirá duda es en el acierto en la selección de las variables consideradas en el análisis y que fueron las siguientes:

Las fechas de aprobación del presupuesto y de la liquidación, porque constituyen elementos que permiten opinar sobre la existencia de disciplina en el cumplimiento de plazos. En ese mismo sentido, también se contempló el plazo de envío de información obligatoria sobre control interno.

Además, se consideraron como causas explicativas tanto la dotación de recursos humanos como las disponibilidades técnicas, junto con el modelo contable utilizado, así como el nivel de competencias asumido por las ELM.

Adicionalmente, y con la misma pretensión, se solicitó a las respectivas presidencias de las Juntas Vecinales que expusieran, por escrito, los motivos por los que, a su juicio, no se pudo cumplir con ese deber inexcusable.

Los resultados del trabajo efectuado evidencian que la puntualidad en aprobar y remitir información del presupuesto, liquidación y del control interno, al Consello de Contas, no implica necesariamente que se rinda la cuenta general en plazo.

A esa misma conclusión se llegó también respecto al modelo contable aplicado, a pesar de que, en principio, la utilización del modelo básico podría facilitar la rendición de cuentas en plazo, al ofrecer ciertas ventajas en comparación con los modelos

simplificado y normal, entre otras, la sencillez y facilidad de uso, estados contables más simples y no requiere tantos registros detallados como los otros dos modelos. En definitiva, utilizar el modelo básico no implicó que se rindiera en plazo.

Un resultado predecible es que la práctica inexistencia de funcionarios con habilitación nacional, unido a la carencia de funcionarios propios de estas entidades, constituiría una realidad que dificultaría, sin duda, la rendición de cuentas en plazo, como de hecho se observó.

Asimismo, la escasa dotación de medios propios suficientes, para el desarrollo de funciones administrativas esenciales, unido a la carencia de una infraestructura física y tecnológica adecuada, concretan verdaderas razones que han dificultado o impedido el cumplimiento de la rendición de cuentas en plazo.

Por otro lado, se verificó si todas las ELM de Galicia desempeñaron las competencias que les corresponden por ley. Pero, con el análisis realizado, no se puede concluir que el mayor o menor esfuerzo en la aplicación de esas atribuciones constituya una causa que impida la rendición en plazo de la cuenta general.

En conclusión, como resultado de los trabajos de auditoría y unido a las justificaciones de la totalidad de los alcaldes y alcaldesas pedáneos/as para explicar los motivos del incumplimiento de la rendición de cuentas en plazo, se determinó que se centran, fundamentalmente, en la escasez de recursos humanos, unido a la precariedad de medios materiales que también fue observada, ya que, con la excepción de la ELM de Bembrive (donde el puesto de secretaría-intervención está ocupado por una funcionaria de la escala de habilitación nacional y existen recursos aceptables), esa situación afectó, realmente y en general, al cumplimiento del plazo de rendir la cuenta general del ejercicio 2021.

En ese sentido, en primer lugar, el Consello de

Contas recomendó a las ELM que optimizasen los recursos personales y materiales disponibles, de forma que la rendición de cuentas en plazo constituya un objetivo prioritario para que se cumpla con ese deber esencial.

Y, en segundo lugar, se consiguió el compromiso de todos los alcaldes y alcaldesas pedáneos/as de cumplir con la obligación de la rendición de 2023 en plazo, una vez que se verificaron las causas reales que afectaron a ese irregular comportamiento y se aceptaron las recomendaciones de mejora, como ciertamente ha sucedido.

Respecto de la fiscalización financiera efectuada, estos han sido los resultados:

A nivel agregado, las ELM presentan un resultado presupuestario positivo por importe de 38.620,35 euros, generando un superávit conjunto que constituye un primer indicador de la solvencia financiera de estas entidades.

El resultado presupuestario ajustado agregado presenta también un saldo positivo global de 150.814,91 euros. En consecuencia, se pone de manifiesto, otra vez, la capacidad de los derechos reconocidos en el ejercicio, después de ajustes, para atender las obligaciones generadas en el mismo. No obstante, considerando las incorrecciones materiales detectadas durante la fiscalización, el resultado presupuestario «teórico» del conjunto de las ELM de Galicia también alcanzaría superávit global, pero un poco menor (111.496,02 euros).

Por su parte, el Remanente de tesorería de las ocho ELM que lo han elaborado y aprobado (todas excepto Bembrive), refleja una buena situación de liquidez conjunta al cierre del ejercicio 2021 e, igualmente, de manera individualiza. Como resultado del trabajo efectuado y considerando las incidencias detectadas que afectan al cálculo «teórico» de esta magnitud, el Remanente aprobado (1.021.694,15 euros) seguiría siendo positivo por importe conjunto de, al menos, 1.020.047,87 euros.

Por último, así como de forma agregada el conjunto de estas entidades presenta ahorro neto positivo, no sucede lo mismo de manera individual. Las entidades de Chenlo, Queimadelos y Vilasobroso, teniendo en cuenta la estructura de ingresos y gastos, no podrían hacer frente a nuevas deudas, en caso de precisarlo, ya que este indicador limita la obtención de préstamos a largo plazo, al presentar, en los tres casos, saldo negativo. De todas formas, es oportuno significar que ninguna ELM tiene endeudamiento financiero, ni a corto ni a largo plazo.

Respecto al ahorro bruto conjunto del ejercicio 2021, ha sido suficiente para financiar las inversiones del período, a pesar de que no contar con ingresos de capital. En consecuencia, se generó un superávit conjunto no financiero por importe de 38.620,35 euros que, debido a la inexistencia del saldo de activos y pasivos financieros, ofrece la misma cifra positiva de capacidad de endeudamiento agregada en ese ejercicio. Sin embargo, Camposancos, Chenlo, Queimadelos y Vilasobroso presentaron, aisladamente, saldo no financiero negativo junto con necesidad de financiación. Y, como resultado de las incidencias contables detectadas, la ELM de Bembrive también presentaría necesidad de financiación, por lo que todas esas entidades deberían adoptar medidas de saneamiento financiero que permitan corregir su concreta situación.

En definitiva, las ELM obtuvieron un resultado presupuestario positivo agregado, que constituye un primer indicador de solvencia financiera conjunta. El resultado presupuestario ajustado agregado, presenta también superávit. Además, como el Remanente de tesorería es positivo, las ELM poseen disponibilidad financiera conjunta suficiente para el pago de sus deudas a corto plazo. Y, por último, con relación a los ahorros bruto y neto; al saldo no financiero conjunto y a la capacidad o necesidad de financiación, los resultados ofrecen cifras positivas y,

por tanto, de capacidad de endeudamiento agregada. Asimismo, las ELM, en conjunto, presentan una exigua dependencia financiera efectiva respecto de la Administración estatal, autonómica y provincial. De hecho, la ELM de Berán ha sido la única que percibió fondos de otra administración (Diputación Provincial de Ourense). También se verificó, como se ha señalado, la inexistencia de endeudamiento, por lo que no existe financiación ajena a corto ni a largo plazo, con entidades bancarias. En ese mismo sentido, las ELM cobraron transferencias municipales derivadas de la participación de los ingresos de 2021 de los respectivos ayuntamientos, con la excepción de Arcos de la Condesa, Queimadelos y Vilasobroso.

Por todo lo anterior, se recomendó a las ELM que soliciten al Gobierno central, autonómico y provincial líneas de ayuda específicas para que puedan continuar revitalizando sus núcleos de población desde una dimensión económica, social y medio ambiental, contando con transferencias incondicionadas y finalistas como, de hecho, está sucediendo en otras ELM de España. Se recomienda, además, que se firmen convenios de colaboración o figuras análogas con los municipios donde están radicadas, para disponer de recursos suficientes con el que financiar sus competencias.

VI.- CONCLUSIÓN

A modo de conclusión general, y ya que las ELM de Galicia continuarán manteniendo su condición de entes locales, este autor considera que, entre todos, debemos preservar y poner en valor a este singular tipo de entidades locales. Por consiguiente, y en esa misma línea de respaldar y dignificar a nuestras ELM, deberían impulsarse líneas de apoyo para consagrar el principio de suficiencia financiera. Para ello, además de efectuar cambios normativos para establecer un fondo incondicionado de participación en los ingresos de las diferentes Administraciones, deberían transferirse también fondos finalistas, para

que la capacidad de gestión de las competencias y la prestación de servicios administrativos básicos, así como la rendición de cuentas en plazo, puedan ser desempeñados con recursos suficientes.

Domingo Guerra es economista y especialista en Economía Pública y Política Económica por la USC, donde también realizó un Máster en auditoría de cuentas. Además de Experto en contabilidad e información financiera y Experto Contable Acreditado, por el Consejo General de Economistas de España (CGE), es Auditor de Sistemas de Información, Máster en ciberseguridad y diplomado en Sistemas de información por la UCAM.



BIBLIOGRAFÍA:

- Álvarez Corbacho, X. (2022): Estado de necesidad. Ediciones Bolanda y Consello de Contas.
- Fernández Llera, Roberto (2003): Retos: Revista de Ciencias de la Administración y Economía, ISSN-e 1390-8618, ISSN 1390-6291, Vol. 10, núm. 19 (abril-septiembre), 2020, págs. 29-44.
- Guerra París, Domingo Antonio (2007): La rendición de cuentas de los municipios gallegos. Revista de Auditoría Pública, ISSN 1136-517X, núm. 43, 2007, págs. 31-38.
- Rego, S; Álvarez, J; y Guerra, D. (2024): Competencias locales y control externo. Un diagnóstico y tres estudios de caso. Red Localis, 2024 © La Ley Soluciones Legales, S.A.U. ISBN versión electrónica: 978-84-7052-973-3, págs. 91-114.
- Rego Vilar, Simón (2022): ¿Qué hacemos con la participación en los Órganos de Control Externo? Revista española de control externo, ISSN 1575-1333, Vol. 24, núm. 72, 2022, págs. 146-159.