

Conclusiones sobre las peculiaridades del control económico-financiero en las Administraciones locales

Alfredo Galán Galán

*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Barcelona*

Una de las mesas de debate, cuya moderación me correspondió, tuvo como objeto específicamente el examen del control económico-financiero con una mirada desde la Administración local. En concreto, se trató de identificar las peculiaridades de este tipo de control en relación con esta clase de Administraciones públicas.

Pueden aquí reproducirse, sin duda, algunas de las conclusiones que son comunes a todos los estudios transversales y que, en apretada síntesis, tienen que ver con la existencia de culturas administrativas distintas en los países participantes en la Red y, fruto de ello, en las diversas formas de abordar los temas. La lectura de las contribuciones nacionales dan fe de ello.

La diversidad consustancial en los modelos analizados dificulta la realización de un estudio comparado hasta el punto de convertir ese objetivo en un reto notable. Las regulaciones y prácticas nacionales varían significativamente en atención al país mostrando rasgos comunes, pero también relevantes divergencias que son difícilmente conciliables y que, a menudo, se resisten a una sistematización.

En relación con la cuestión objeto de la mesa de debate que aquí nos ocupa, el reto indicado se agranda ante la constatación de la muy diferente posición y configuración jurídica de la Administración local en cada país participante. Por ello, como presupuesto, para facilitar la comprensión del

lector, los informes nacionales parten de una breve descripción de su respectivo modelo de organización territorial del poder público. En efecto, para comprender el alcance del control económico-financiero sobre las entidades locales es necesario previamente conocer cuál es la posición que les corresponde dentro de la organización territorial del poder en su conjunto, su incardinación dentro de los niveles territoriales de gobierno y, sobre todo, las características constitucionales principales que configuran su posición, como son el tipo de legitimación que ostentan (así, legitimación democrática directa o bien indirecta) y si tienen o no reconocida y garantizada una verdadera autonomía.

Como se afirma expresamente en el informe español, es el peculiar régimen de las Administraciones locales lo que explica la singular posición que ocupan este tipo de entidades respecto al control económico-financiero, en el caso de ese país, en relación con los tribunales de cuentas central (estatal) y autonómicos (regionales). En esta misma dirección, la relatoría general subraya que es la dimensión local del control económico-financiero de las Administraciones la que ha puesto de relieve más diversidad de los modelos presentados. Cosa nada sorprendente dada la gran variedad de modelos de organización territorial en los países participantes: desde fórmulas federales, no idénticas todas ellas, hasta sistemas centralistas y otros modelos intermedios de corte regionalista. La posición jurídica de las Administraciones locales y la posibilidad de controles de todo tipo sobre ellos, también económico-financiero, son muy distintas en atención a esta variable. Así, el informe brasileño subraya la mayor complejidad del control económico-financiero cuando la estructura territorial de Estado es fuertemente descentralizada. Como es el caso claro de Brasil, ya que su marco constitucional prevé una división del poder entre la Unión, los estados miembros, los municipios y el Distrito Federal, otorgando autonomía política, financiera y administrativa a cada nivel. Ahora bien, correctamente se advierte que esta descentralización competencial trae consigo la necesidad de un control riguroso de la actividad financiera, a pesar de que dicho control constituya un desafío complejo y multifacético.

En el momento inicial de comienzo de los trabajos, se indicó a los expertos nacionales un conjunto de cuestiones que, en el caso de que lo estimaran relevante en su país, podían ser abordadas en sus respectivos informes. Usaremos esas temáticas como guía para hilvanar algunas reflexiones que, en nuestra opinión, sirven de orientación para la lectura de dichos informes y, si un lector interesado se anima, para una profundización de la investigación en cada uno de los modelos nacionales:

1. La existencia de peculiaridades en el control económico-financiero de las Administraciones locales. Es común a todos los modelos que este tipo de control se extienda al conjunto de Administraciones públicas. Ahora bien, es de interés averiguar si el control presenta singularidades cuando el sujeto controlado es específicamente una entidad integrante del nivel administrativo local. El examen debe realizarse, claro está, tomando como comparación el control realizado al resto de Administraciones de nivel territorial superior, esto es, la estatal y regionales.

Como era de esperar, los informes revelan un tratamiento diferenciado. Incluso ciertas tensiones internas dentro de un mismo modelo. Así, por ejemplo, en el caso de Brasil, el informe nacional destaca que los requisitos para la supervisión financiera de las entidades locales, incluso en el caso de los municipios pequeños, son los mismos que para las entidades estatales y nacionales. Ahora bien, tal afirmación se complementa con el reconocimiento de la existencia de una especificidad en el nivel local en el sistema de control interno cuando se centra en la supervisión financiera presupuestaria y contable, ya que esa supervisión, cuando se trata de municipios, es ejecutada por la cámara legislativa municipal, mediante el control externo y mediante los sistemas de control interno del poder ejecutivo municipal.

2. La aplicación del principio de uniformidad en el control económico-financiero de las Administraciones locales. Aunque en grados diferentes según el país, es nota común que existe una diversidad notable dentro de las Administraciones locales en cada ordenamiento jurídico, esto es, tanto en la tipología de estas Administraciones como entre las concretas Administraciones que integran cada tipo de Administración local. Ejemplo claro de ello es la coexistencia de municipios pequeños, habitualmente de corte rural, junto a otros que responden a grandes aglomeraciones urbanas. Pues bien, es conveniente averiguar si el control económico-financiero de que son objeto estas entidades locales es el mismo en todo caso (uniformidad), o bien están previstas diferencias en el control como respuesta a las diferencias reales entre esas entidades (diversidad). En especial, si las exigencias del control son las mismas cuando estamos en presencia de Administraciones locales de muy pequeño tamaño y carentes de la capacidad de gestión necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones.

En este punto, es particularmente de interés el informe español. A pesar de la constatación de una gran diversidad entre las Administraciones locales de España, el informe subraya que el control externo sobre ellas se regula de manera uniforme. Esta uniformidad, por lo demás, es una realidad bastante común en España respecto a la regulación de este tipo de entida-

des, lo que no deja de resultar disfuncional en muchas ocasiones y, por lo tanto, un problema pendiente de solución. Ejemplo de esta disfuncionalidad es la exigencia de rendición de cuentas, dentro de unos plazos determinados, a los entes locales. Se incumple esta obligación de manera reiterada y muy significativa. Ello ha llevado a que se prevean mecanismos incisivos para forzar el cumplimiento (entre otros, la retención de la participación de las entidades locales en tributos, la posibilidad de multas coercitivas o la calificación de esta conducta como una infracción). Pero sería razonable que, a la hora de imponer este tipo de obligaciones y exigir su cumplimiento, se tuviera en cuenta la realidad de la diversidad de los entes locales y, en particular, la existencia de muchos de ellos con una insuficiente capacidad de gestión. Por ejemplo, debería preverse de manera más clara que, para el cumplimiento de estas obligaciones, los municipios, especialmente los más pequeños y medianos, cuenten con la asistencia de entidades territoriales superiores (en España, de la provincia o bien de la isla).

3. La determinación del organismo de control económico-financiero sobre las Administraciones locales. Esta labor debe valorarse, al menos, desde un doble punto de vista. En primer término, identificando el nivel territorial de gobierno en el que se integra el organismo de control (el estatal, el regional o bien el propio local). Y, en segundo lugar, averiguando si ese organismo de control es específico y exclusivo para las Administraciones locales o bien es compartido con otras Administraciones territorialmente superiores (regionales o estatal).

Las realidades nacionales son muy distintas y no siempre, al parecer, coherentes con el modelo de organización territorial del poder diseñado en sus respectivos textos constitucionales. Así, en Italia, el control corresponde en exclusiva al tribunal de cuentas estatal, excluyendo cualquier espacio al legislador regional, si bien es cierto que, en el contexto de una importante transformación a lo largo del tiempo, esa entidad se organiza territorialmente en secciones regionales y una específica de entidades locales. En España, en cambio, las Administraciones locales están sujetas a un doble control: del tribunal de cuentas estatal y del órgano de control externo que pueda existir en su comunidad autónoma, si bien debe tenerse presente que el control jurisdiccional es exclusivo del tribunal de cuentas estatal. Todo ello según doctrina establecida clara y expresamente por el Tribunal Constitucional español. Cambiando de continente, en Brasil, coexisten un tribunal de cuentas federal, varios tribunales de cuentas estatales y otros municipales. Los estatales controlan las cuentas del estado miembro y también de los municipios cuando no existan tribunales específicos en ellos. Por último, particular interés presenta el sistema colombiano. Su Constitución, en línea con el

principio de descentralización, diseñó un modelo de control fiscal para los territorios a partir de la creación de contralorías territoriales, que coexisten con la Contraloría General de la República. El precepto constitucional autorizó a los concejos distritales y municipales y a las asambleas departamentales para que ellas crearan, en sus respectivas entidades territoriales, contralorías como organismos técnicos dotados de autonomía administrativa y presupuestaria. Las contralorías territoriales tienen constitucionalmente garantizada autonomía, pero lo cierto es que modificaciones legislativas posteriores han incrementado las facultades de la Contraloría General en relación con las territoriales. Así, por ejemplo, entre otras manifestaciones, se ha establecido una competencia prevalente de la Contraloría General para realizar la evaluación de la gestión fiscal y control respectivo sobre entidades locales; corresponde al Contralor General dictar normas generales para que se garantice la armonización de los sistemas de control fiscal, tanto del orden nacional como territorial; y se ha habilitado al Contralor General a intervenir, en casos excepcionales, en las funciones de control y vigilancia de las contralorías territoriales. En virtud de la aplicación del principio de prevalencia, cuando la Contraloría General inicie un ejercicio de control fiscal, la contraloría territorial debe abstenerse de actuar en el mismo caso. En definitiva, hay en Colombia una progresiva limitación de la autonomía de las contralorías territoriales. Puede concluirse, por tanto, a la vista de lo expuesto, que las contralorías territoriales no cuentan con la suficiente autonomía y pueden verse coartadas en su independencia técnica. Son expresiones de ello, entre otras, las siguientes: su labor puede ser intervenida con diferentes instrumentos, inclusive apelando a facultades discrecionales, en las cuales el Contralor General tiene amplio manejo; es posible que la Contraloría General intervenga mediante agentes el ejercicio de las funciones de las contralorías territoriales, haciendo que ellas sean susceptibles de ser reemplazadas en el ejercicio ordinario de sus funciones, pudiendo incluso ordenar medidas de tipo administrativo interno; y, en todo caso, la Contraloría General cuenta con la posibilidad de asumir el control fiscal preferente, instrumento que puede vaciar de contenido funcional a las contralorías territoriales.

4. Incidencia del control económico-financiero sobre la autonomía local. Es relevante estudiar el impacto que este tipo de control tiene sobre la autonomía reconocida y garantizada a la Administración local. Especialmente cuando el organismo de control se integre en un nivel de gobierno territorialmente superior (estatal o regional), que es lo más habitual. Surgen aquí múltiples dudas como, por ejemplo, si el ordenamiento jurídico nacional prevé mecanismos para lograr la ejecución forzosa de la decisión del organismo de control en caso de resistencia al cumplimiento por la entidad local controlada.

Esta es una cuestión que ha sido objeto de especial atención en algunos informes nacionales. Destacando, en este punto, el informe alemán. De manera detallada se describe la autonomía local y la configuración de los tribunales de cuentas en aquel país, que, a pesar de pertenecer al ejecutivo, son independientes. En realidad, formalmente no pueden ser calificados de tribunales ni en sentido formal ni material. Además, algunos estados federados no prevén ningún control de los municipios por el tribunal de cuentas estatal, sino que han creado una autoridad especial estatal de comprobación. En el caso de Italia, para que el tribunal de cuentas pueda realizar su control sobre las entidades locales se le ha dotado de amplios y penetrantes poderes de investigación, que incluyen también la posibilidad de realizar y ordenar investigaciones directas. Esta ampliación del control de gestión sobre las autonomías territoriales, locales y regionales, fue considerada legítima por el Tribunal Constitucional y no contraria a su autonomía, a la luz de la calificación del tribunal de cuentas como organismo independiente, al servicio no del Gobierno nacional, sino del Estado-Comunidad. En España, la existencia de un doble control externo, estatal y autonómico (regional), sobre los entes locales ha planteado también su compatibilidad con el respeto del principio de autonomía local. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado de manera expresa sobre este punto, admitiendo la compatibilidad, pero fijando al mismo tiempo el alcance de este control y sus límites. En concreto, ha recordado la Corte Constitucional española que la autonomía local es compatible con la existencia de un control de legalidad, pero no con controles genéricos o indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia casi jerárquica respecto de la Administración territorialmente superior (estatal o regional), sino que deben ser controles de carácter concreto, que deberán referirse normalmente a supuestos en los que el ejercicio de las competencias de la entidad local incida en intereses generales concurrentes con los de aquéllos. Por terminar, el informe nacional de Brasil destaca que la autonomía financiera es de importancia fundamental para los municipios, constitucionalmente garantizada, de manera que se les asegura la capacidad de gestionar sus recursos de forma independiente. Ahora bien, esta autonomía no debe interpretarse como un cheque en blanco para la gestión de los recursos públicos. En consecuencia, la Administración pública, en todos sus niveles, también en el nivel municipal, está sujeta a rigurosos controles para asegurar la transparencia, eficiencia y responsabilidad en la aplicación de los recursos.