

Fiscalización de la actividad económica local

Cualquiera que sea la doctrina que se sustente sobre la organización y atribuciones de las Entidades locales, siempre se admite un derecho de fiscalización o control, por parte del Estado, de sus actividades. Los criterios doctrinales en este punto no difieren sino en la mayor o menor extensión de esa facultad. Y en las legislaciones es general el reconocimiento de tal derecho. En la nuestra, tradicionalmente el Estado ha tenido un poder de fiscalización sobre las Entidades locales, que ha llegado, incluso en las épocas de mayor auge de la idea autonomista, a rebasar en la realidad los límites que la propia ley tenía señalados. Ha sido constante, infringiendo la ordenación legal, hacer por ejemplo designaciones gubernativas de los miembros rectores de las Corporaciones, decretar la práctica de inspecciones, imponer cargas para cuestiones ajenas a la competencia local, etc. Y es que, frente a las doctrinas y hasta a la ley, en ciertos momentos, se impone la adopción de determinaciones que rompan las trabas con que se ha querido mantener una independencia que en ocasiones pugna con las conveniencias políticas o con los intereses generales.

Pero, aparte de estas situaciones que pudieran ser consideradas como anormales y transitorias, la facultad de control, interventora, fiscalizadora o de tutela —que con todas esas denominaciones se la designa— del Estado sobre la vida local, está admitida doctrinal y legalmente.

Y esta intervención ha sido más constante, menos discutida y más necesaria en cuanto se refiere a la actividad económica. La necesidad de que exista una perfecta coordinación entre las haciendas

nacional y local, evitando que se perturbe la economía financiera del Estado por las medidas que adopten los Municipios y Provincias si tienen un libre y absoluto derecho de imposición; la de proteger a las propias Entidades, que podrían llegar a su empobrecimiento por una enajenación desatentada de bienes o un endeudamiento excesivo, y, por último, el deber de asegurar y garantizar a los contribuyentes una recta administración, abonando la existencia del régimen de fiscalización, tanto dentro de las mismas Entidades como por parte del Estado.

Sin entrar en un examen discriminatorio del grado más o menos extenso de esta institución en el Decreto de 25 de enero último sobre ordenación provisional de las haciendas locales, comparado con la legislación anterior y la extranjera, cabe afirmar que al regularla ha seguido, en líneas generales, el sistema tradicional de nuestro derecho. Una diferencia de importancia —la relativa a aprobación definitiva de las cuentas de presupuestos— será objeto de consideración especial.

* * *

En la Hacienda del Estado la fiscalización se realiza de tres formas:

- a) Fiscalización de tipo administrativo.
- b) Fiscalización de comprobación contable, y
- c) Fiscalización política.

La primera se efectúa por órganos de la propia Administración, y se refiere tanto a la legalidad y aplicación debida de los créditos como a la ordenación de los libros y cajas. En España esta función incumbe a la Intervención General de la Administración del Estado.

La fiscalización contable o control de cuentas tiene por objeto la revisión de las cuentas de todos los ramos de la Administración, no sólo en cuanto a su exactitud formal y técnica, sino además para comprobar la legalidad de los procesos a que aquellas hacen referencia y corregir los defectos existentes. En la generalidad de los países esta fiscalización se efectúa por órganos de categoría inmediatamente superior, y después se lleva a cabo la comprobación definitiva por organismos colegiados supremos (Tribunales de

Cuentas, Cámaras Supremas de Cuentas, etc.), dotados de más amplias atribuciones y de independencia jurídica; organismos que, además de la comprobación definitiva, investigan la ordenación y controlan la legalidad e incluso la oportunidad de las actuaciones. En España esta misión está encomendada al Tribunal Supremo de Cuentas de la Nación.

La fiscalización política se lleva a cabo, en los Estados parlamentarios, por el Parlamento, a quien se someten las cuentas con las observaciones de la Autoridad o Tribunal que las ha fiscalizado.

* * *

En el Decreto de 25 de enero pasado tienen su acomodo las clases de fiscalización que para la Hacienda pública española hemos señalado, si bien por el carácter de las Entidades locales, que son parte integrante del Estado y por su posición en relación con él, no se corresponden exactamente los órganos que las llevan a cabo. El objeto y la finalidad son los mismos; lo que varía son la forma y los órganos.

La intervención de la actividad económica local se practica *durante* el ejercicio y *después* de terminado el año económico. Pero tanto en una como en otra, surge la distinción con la de Hacienda del Estado, porque así como en ésta no hay órganos extraños que actúen —singularmente durante el ejercicio—, en la local sí, pudiendo por tanto dividirse ésta en *interna* y *externa* (*intra-local* y *extra-local*), según que quien la lleve a cabo esté adscrito o no a la Entidad.

* * *

La *fiscalización interna durante el ejercicio* tiene su concreción en numerosos preceptos del Decreto. Señalaremos a título de ejemplo los siguientes:

a) La obligación de llevar la contabilidad en determinada forma, con arreglo a los artículos 319 a 323, cuidando así de garantizar un sistema de publicidad y autenticidad, base previa de toda comprobación posterior.

b) El requisito indispensable de que a todo gasto preceda un informe que acredite su legalidad y posibilidad (artículo 253).

c) La necesidad de que se organice y practique, por el órgano interventor, el control de todo gasto, ingreso, cuenta y contabilidad referente a la Hacienda local (artículos 319 a 323), y

d) La rendición trimestral de cuentas de caudales por la Depositaria, que, informadas por la Intervención, se someten a aprobación de los órganos corporativos (artículos 355 y 357).

La *fiscalización externa durante el ejercicio* tiene en el Decreto profusión de manifestaciones. Algunas de las más importantes son:

a) Necesidad de que sean convalidadas por el Ministerio de Hacienda, en los supuestos que señala, las imposiciones especiales o tradicionales de Municipios (artículos 52, 156 y 157), y las especiales y sobre riqueza radicante de las Provincias (artículos 188 y 189).

b) Atribución al Ministerio de Hacienda de la facultad de conceder subvenciones, con cargo al fondo general de Corporaciones locales, por insuficiencia económica, y al Consejo de Ministros de reducir o suprimir los cupos concedidos, en casos de manifiesta negligencia en la gestión económica (artículo 72).

c) Necesidad de la autorización del Delegado de Hacienda para prescindir de alguna o algunas exacciones, alterando el orden de imposición establecido como obligatorio (artículo 163).

d) Previa autorización del Ministerio de Hacienda para utilizar los recursos establecidos para amortización de empréstitos municipales (artículo 171) y provinciales (artículo 216).

e) Necesidad, para ser ejecutivos, de la aprobación de los Delegados de Hacienda o por el Ministro, de los presupuestos y, en su caso, de las modificaciones de créditos o cambios de destino de los incluidos en presupuestos extraordinarios (artículos 230, 236 y 245 a 248).

f) Previa autorización del Ministerio de Hacienda para contratar empréstitos, prestar aval a la emisión de obligaciones y pignorar o enajenar láminas o valores (artículo 332).

* * *

Terminado el ejercicio, o la ejecución si se trata de presupuestos extraordinarios, tiene lugar la fiscalización de comprobación contable a que nos referimos al ocuparnos de la Hacienda del Estado. Y también aquí pueden distinguirse una intervención interna y otra externa.

La *fiscalización interna después del ejercicio* se manifiesta en dos momentos, que coinciden con los de cumplimiento de las obligaciones de liquidar el presupuesto y rendir cuentas.

El artículo 238 dispone que dentro del primer mes del año económico se formulará por la Intervención la liquidación de gastos e ingresos pendientes del año anterior, que han de incorporarse al presupuesto refundido en concepto de resultas, y en cuya parte de ingresos sólo podrán incluirse los créditos que tengan la plena garantía de realizarse; liquidación que será aprobada por la Corporación en pleno y, en los Ayuntamientos donde exista, por la Comisión permanente.

Ahí tenemos la primera manifestación de fiscalización interna: inicialmente, con un examen de situación practicado por la Intervención y concretado en un documento perfectamente depurado; luego, con el examen del mismo por el órgano corporativo correspondiente y con su decisión sobre él.

Más adelante han de formalizarse y rendirse, conforme a los artículos 347 a 357, las siguientes cuentas:

General de presupuestos ordinarios y extraordinarios;

De la administración del patrimonio, y

De valores independientes y auxiliares del presupuesto.

Estas cuentas, preparadas y redactadas las dos primeras por el Interventor y la tercera por el Depositario, previos los trámites que marca el Decreto, son sometidas, las de presupuestos y patrimonio a la Corporación, y la otra, en los Municipios en que exista, a la Comisión permanente.

La última —valores independientes y auxiliares— ha de ser examinada e informada por el Interventor y aprobada definitivamente por la Corporación. Igual órgano es competente, con idéntico efecto, para la cuenta de patrimonio.

Las de presupuestos son examinadas por las Comisiones, ex-

puestas al público y finalmente sometidas a la Corporación, que podrá: a), adoptar procedimientos para corregir defectos, subsanar errores y solventar reparos, decisiones que tendrán carácter ejecutivo, y b), aprobarlas provisionalmente.

Y aquí termina la fiscalización que hemos llamado interna después del ejercicio; fiscalización que tiene la particularidad, respecto a las cuentas de presupuestos, de no ser de inexcusable realización por las Corporaciones, ya que conforme al artículo 354 serán elevadas al Servicio de Inspección y Asesoramiento antes del 15 de septiembre, aunque no hubiere recaído acuerdo de aprobación provisional.

* * *

Nos queda que tratar de la *fiscalización extra-local después del ejercicio*.

Esta es una innovación en relación con la legislación inmediatamente anterior respecto a Municipios. Es sabido que, conforme al Estatuto, la aprobación provisional de las cuentas de presupuestos incumbía a la Corporación en ejercicio al momento de ser rendida, y la definitiva a la que sucedía a aquélla; los acuerdos declarativos de responsabilidades podían ser recurridos en vía contencioso administrativa.

El Decreto, recogiendo lo dispuesto en la Ley de Bases, suspende la actuación municipal y provincial el 15 de septiembre del año siguiente al de vigencia del presupuesto, esté o no aprobada provisionalmente la cuenta. Deja así a la Corporación la posibilidad de rectificar errores, subsanar defectos y solventar reparos, a fin de procurar que no lleguen al Servicio de Inspección y Asesoramiento cuentas con tachas que han podido corregirse. Pero quiere evitar —y lo logra— el peligro de supeditar la intervención superior a que la Corporación cumpla su deber de aprobar provisionalmente, porque admitir ésta condicional sería tanto como sustraer las cuentas, por tiempo ilimitado, al examen y censura definitivos. Supondría el criterio contrario una invitación a la negligencia, premiada con la impunidad. Por ello el Decreto es terminante: el 15 de septiembre,

estén o no aprobadas provisionalmente las cuentas, se elevarán al Servicio.

A partir de este momento poco puede exponerse todavía. La ordenación de los servicios de Inspección y Asesoramiento, sus facultades, funciones y deberes no son, lógicamente, objeto del Decreto, limitado a regular las Haciendas. En la parte orgánica de la Ley se dará su completa ordenación. Por tanto, no es posible decir nada con fundamento hasta que no pronuncie su decisión el legislador. Los comentarios, por otra parte, a estas alturas, tampoco serían oportunos.

En tal situación queda sólo ocuparse algo sobre los antecedentes y fundamentos que a nuestro juicio han existido para esta variación de sistema.

Sin acudir más que a la legalidad inmediatamente anterior al Estatuto, es conocido que en ella la aprobación de las cuentas no era atribución de las Corporaciones sino que correspondía al Gobernador o al Tribunal de Cuentas, según el importe de los presupuestos o la Entidad a que se referían.

Este sistema fué objeto de críticas, más que por el sistema en sí, por la forma en que se desenvolvía el servicio, pues la lentitud en la tramitación hacía que se eternizaran las decisiones finales. Todavía hay procesos de cuentas del tiempo en que regía este sistema tramitándose ante los Tribunales. Profesionalmente hemos intervenido en uno, pendiente hoy de enjuiciamiento por el más alto Tribunal, que se refiere a responsabilidades por cuentas municipales del siglo pasado.

Para tratar de evitar esto, el Estatuto confirió la facultad de aprobación definitiva a las Corporaciones; aunque, probablemente, lo que influyó decisivamente para el cambio fué el espíritu autonomista que campeaba en toda la ley.

El resultado de la innovación ha sido desalentador, seguramente, entre otras cosas, por dos motivos fundamentales: 1.º Porque el régimen autonómico sólo puede tener defensa en los países de alto nivel ciudadano, donde exista una fuerte conciencia municipal, merced a la cual el individuo se dé cuenta de que el régimen exige de él una constante vigilancia, una acción enérgica sobre la vida local; si no se dan estas circunstancias, las Corporaciones, a fuerza de libertades, degeneran hasta la confusión y el desorden, transformándose en organismos al servicio de quienes en cada momento los rijan. 2.º Porque al que ha ejecutado un presupuesto no es posible pe-

dirle —y si se le pide es en balde— que revise su labor y reconozca y se acuse de defectos o desviaciones sancionables (caso de aprobación provisional), y del que convive diariamente con sus antecesores y está en muchos casos ligado a ellos por vínculos familiares no puede tampoco esperarse que examine lo realizado y exija responsabilidades (caso de aprobación definitiva).

Tan evidentes son estos hechos que sería curioso conocer estos tres datos: Número de cuentas aprobadas provisionalmente desde la vigencia del Estatuto; número de cuentas aprobadas definitivamente, y casos de exigencia de responsabilidades en procedimiento de censura de cuentas. Seguramente no exageramos al afirmar que el número de cuentas aprobadas definitivamente no alcanzará ni al 10 por 100 de las rendidas o que debieron rendirse; el de procedimientos seguidos como consecuencia de la censura, es posible que no alcanzara a la media docena.

A este estado de cosas había de ponerse término, porque continuarlo sería consentir una situación de anormalidad, moral y legalmente insostenible. Los intereses cuantiosos que están a cargo de las Entidades locales no permiten seguir en esta incuria.

Desde el punto de vista puramente teórico es perfectamente justificado el sistema: el organismo censor de cuentas debe ser colegiado, independiente del censurado, con personalidad jurídica propia y con amplitud de facultades. En cualquier tratado de Hacienda pública, de Contabilidad e incluso de Derecho político se encuentra reflejada y aceptada la doctrina.

Creemos, por ello, que es un acierto de la nueva ordenación de la vida local, que por organismos competentes y con autoridad se ejercite la fiscalización de comprobación contable de las Entidades locales.

RAFAEL RODRÍGUEZ-MOÑINO