

Solicitante: Ayuntamiento de Agulo

Consulta 01/2015, relativa a las actuaciones a seguir por la Corporación en relación a las irregularidades detectadas en el expediente de aprobación de la Cuenta General del ejercicio 2014, por el anterior grupo de gobierno.

Acuerdo Plenario: 30 de septiembre de 2015

Texto:

Las Entidades Locales como gestores de fondos públicos tienen la obligación de informar, justificar y responsabilizarse de la actividad económico-financiera que han realizado durante un año. Para ello, tienen que elaborar sus cuentas anuales que reflejan la forma en la que se ha desarrollado esta actividad.

Por tanto, la rendición de cuentas es el acto administrativo mediante el que los responsables de la gestión de los fondos públicos o cuentadantes informan, justifican y se responsabilizan de la aplicación de los recursos puestos a su disposición en un ejercicio económico.

Así, la formación, aprobación y rendición de la Cuenta General por las Entidades Locales constituye una obligación legal derivada 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 (en adelante, TRLRHL) y de las respectivas leyes que regulan el control externo, que sirve para materializar el principio de transparencia y permite conocer el funcionamiento y la gestión económico-financiera de las Entidades Locales durante un ejercicio determinado. De aquí, deriva la importancia de dar cumplimiento a esta obligación, en tiempo y forma.

Las Entidades Locales canarias, tienen la obligación de rendir las Cuentas Generales a la Audiencia de Cuentas de Canarias de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo de la Audiencia de Cuentas de Canarias (en adelante, LAC), que establece que las cuentas se rendirán dentro del mes siguiente a su aprobación por los Plenos respectivos, la cual debe producirse antes del 1 de octubre del ejercicio siguiente al que se refieran, según determina el artículo 212.4 del TRLRHL.

La obligación de rendir las cuentas se regula, en el ámbito local, en el artículo 223.2 del TRLRHL, al que también hace referencia el artículo 17.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Audiencia de Cuentas de Canarias. Por tanto, el plazo legalmente establecido para la rendición de las Cuentas Generales de las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Canarias concluye el 15 de octubre del ejercicio siguiente al que corresponde la Cuenta. Obligación de rendición que también incumbe a la nueva Corporación

de Agulo.

Asimismo, el artículo 14 de la LAC dispone que toda persona sujeta a la obligación de rendir, justificar, intervenir o aprobar las cuentas que dejara de hacerlo en el plazo marcado, será compelida a ello mediante requerimiento conminatorio. Por otra parte, el artículo 44 de la citada Ley establece que cuando las Entidades del Sector Público a las que se refiere el artículo 2 de la misma no colaboren con las funciones de fiscalización externa de la Audiencia de Cuentas, podrán ser requeridas del deber legal de hacerlo y que, si producido el requerimiento, no se atiende al mismo en el plazo de quince días, la Audiencia de Cuentas lo pondrá en conocimiento de la Tesorería de la Comunidad Autónoma de Canarias, que procederá a retener el 2% de los pagos que puedan corresponder a la Administración o entidad incumplidora.

Recibidas las cuentas y una vez concluido el proceso de fiscalización por parte de la Audiencia de Cuentas, el conjunto de incidencias, conclusiones y recomendaciones puestas de manifiesto en sus informes tendrá que ser conocido por el Pleno de la Corporación, al ser éste el órgano colegiado que aprueba la Cuenta General, exigencia contemplada en el artículo 19.2 de la LAC, que establece lo siguiente:

“Cuando los informes se refieran a la gestión económica y financiera de las Corporaciones Locales, se dará traslado, además, a las mismas, a fin de que sus respectivos Plenos los conozcan y, en su caso, adopten las medidas que procedan”.

En este sentido, para que una cuenta pueda considerarse adecuadamente rendida es necesario que se formule de acuerdo con lo establecido al respecto por las Órdenes HAP/1781/2013 y HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por las que se aprueban las Instrucciones tanto del modelo normal como del modelo simplificado de contabilidad local (en adelante, ICALs) y que en su tramitación se cumpla el procedimiento establecido por el legislador. Esto implica que unas cuentas que no hayan sido elaboradas dando cumplimiento a los trámites establecidos en el TRLRHL no se puedan considerar rendidas. Otra cuestión diferente es que, una vez cumplidos todos los trámites legales, el Pleno de la Corporación, órgano soberano al respecto, opte por no aprobar las mismas.

Un aspecto decisivo para la consideración de unas cuentas como debidamente rendidas, tal como ya se ha indicado, es su aprobación por el órgano competente, aspecto éste que tradicionalmente ha dado lugar a muchos problemas al confundirse la aprobación de la gestión con la aprobación de las cuentas y que han tratado de subsanarse con las ICALs, en las que se recuerda que la aprobación de la Cuenta General es un acto esencial para su fiscalización por los Órganos de Control Externo (en adelante, OCEX), que *“no requiere la conformidad con las actuaciones reflejadas en ella, ni genera responsabilidad por razón de las mismas”.*

El procedimiento establecido no contempla la forma de rendición ni plazo alguno de subsanación de unas cuentas no aprobadas por el Pleno municipal y esta situación, en ocasiones, pudiera originar que el Presidente de la Corporación, que es el cuentadante ante los OCEX, no pueda cumplir con su obligación legal. Para superar esta carencia, los OCEX vienen considerando rendidas las cuentas formadas, que hayan sido sometidas a los trámites preceptivos y se hayan presentado a la aprobación del Pleno de la Corporación, aunque este órgano no la hubiera acordado; solicitándose en estos casos que se acompañen de una certificación que recoja las circunstancias que motivaron la no aprobación.

Cabe resaltar que las ICALs contienen una referencia a que *“la responsabilidad de suministrar información veraz en que se concreta la rendición de cuentas es independiente de la responsabilidad en la que incurren quienes adoptaron las resoluciones o realizaron los actos reflejados en dichas cuentas”*.

La falta de rendición de cuentas puede originar responsabilidades administrativas de carácter disciplinario, contables y penales. Las sanciones impuestas mediante un procedimiento administrativo disciplinario, en función de la cualificación de la falta, pueden consistir en advertencia, deducción proporcional de las retribuciones, suspensión de funciones, destitución del cargo o separación de servicio. La contable conlleva la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados. En cuanto a la responsabilidad penal, a partir del código penal de 1995, las conductas obstruccionistas al funcionamiento de los Órganos de Fiscalización Externa se tipifican de forma expresa en su artículo 502.2 y remiten a las penas de desobediencia, así como, de suspensión de trabajo y cargo público de seis meses a dos años.

Las personas a quienes pueden exigirse responsabilidades dependerán de la fase de la tramitación de la Cuenta General en que se haya producido la obstrucción.

La responsabilidad administrativa de carácter disciplinario será exigible al interventor cuando el órgano responsable de la contabilidad municipal no facilite la información necesaria para que el Alcalde/Presidente pueda rendir las cuentas, así como, cuando no forme la Cuenta General, pero, en última instancia, el responsable de la rendición y envío de las cuentas a la Audiencia de Cuentas es el Alcalde/Presidente, que es quien debería exigir responsabilidades cuando no se lleven a cabo los aspectos de control interno y dirección de la contabilidad que corresponden al interventor.

Bien es cierto, que la legislación general presupuestaria, desde su primera redacción de 4 de enero de 1977, con las modificaciones que de la misma se efectuaron y que dieron lugar a la promulgación del Texto Refundido de 23 de septiembre de 1988, contemplaba como supuestos de responsabilidad (sin adjetivarla como de contable), en los artículos 140 y ss.,

entre otros supuestos, el de no rendición de cuentas. Pero no, necesariamente, todos ellos, y en especial el supuesto específico de no rendición de cuentas, supuesto para el que el art. 42.2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas (en adelante, LOTCu), y el art. 30 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante, LFTCu.) prevén mecanismos jurídicos de actuación diferentes a los del enjuiciamiento contable.

Fue ya la propia legislación general presupuestaria la que eliminó el supuesto de no rendición, o la falta de información veraz en las cuentas rendidas, como supuestos de la responsabilidad (ahora ya adjetivada como de patrimonial) en la que pueden incurrir los cuentadantes.

Así, y dejando aparte las previsiones que se contienen en el artículo 502.2 del Código Penal, que tipifica el delito de desobediencia y castiga a las autoridades o funcionarios que obstaculicen la labor de, entre otros, el Tribunal de Cuentas o los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negando o dilatando el envío de documentación o dificultando su acceso (cuya aplicación práctica ha sido hasta ahora muy limitada y, en general, poco favorable a los intereses de los OCEX), se ha de hacer referencia a los deberes establecidos en los artículos 7 y 42 de la LOTCu y 30 de la LFTCu.

Según el artículo 7 de la LOTCu, el Tribunal puede exigir la colaboración de todas las entidades integrantes del sector público, que tengan la obligación de suministrarle cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes solicite; dispone ese mismo precepto, que el incumplimiento de los requerimientos del Tribunal podrá suponer la aplicación de las “sanciones” que se establezcan en la LFTCu.

Mientras que el contenido de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 42 de la LOTCu se refiere a la obligación específica de rendición de cuentas, disponiendo que quien, estando obligado, no lo haga en debida forma será compelido mediante requerimiento conminatorio del Tribunal. Si el requerimiento no es atendido éste puede aplicar las siguientes medidas: acordar la formación de oficio de la cuenta, la imposición de multas coercitivas y la propuesta a quien corresponda para que suspenda, destituya, cese o separe del servicio al responsable de la falta de rendición de la cuenta.

Por su parte, el artículo 30 de la LFTCu detalla el alcance de la obligación de colaboración (tanto desde el punto de vista subjetivo como objetivo), así como el procedimiento para hacerla efectiva; el apartado 5 de este artículo dispone que el incumplimiento de los requerimientos facultará al Tribunal para imponer al responsable una multa de 60,10 a 901,51 euros, que podrá reiterarse hasta obtener el total cumplimiento de lo interesado y que se graduará teniendo en cuenta la importancia de la perturbación sufrida; dicha “sanción”, añade, se impondrá por el Pleno del Tribunal, previas las audiencias

oportunas. Señala el mismo precepto que ello es compatible con la responsabilidad penal que proceda y con el hecho de dar cuenta a las Cortes Generales y a la autoridad que corresponda para imponer las sanciones disciplinarias pertinentes.

La interpretación conjunta de la LOTCu y LFTCu, la Doctrina Jurisprudencial y las resoluciones de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas permiten extraer tres conclusiones:

- a) No todo supuesto de falta de rendición de cuentas o de rendición defectuosa de las mismas implica automáticamente que exista responsabilidad contable. Para que concurra este tipo de responsabilidad es necesario que se den todos los requisitos previstos en el artículo 38.1 de la LOTCu y 49.1 de la LFTCu, de forma que si el incumplimiento de los deberes de rendición contable no ha provocado un daño real y efectivo, individualizado y económicamente evaluable, el hecho no generará responsabilidad contable por no haber quedado probado el menoscabo a reparar.
- b) La falta de rendición de cuentas o la rendición deficiente de las mismas puede ser el indicio de una malversación contable o de un alcance, tal y como se definen en el artículo 72 de la LFTCu. El incumplimiento de este deber jurídico puede ser causa o consecuencia de una apropiación ilegítima de los fondos públicos por quien tenía encomendada su gestión o por un tercero (malversación) y también de una imposibilidad de justificar el destino dado a esos fondos (alcance). En estos casos, el Tribunal de Cuentas es el único órgano competente para enjuiciar a través de un procedimiento de reintegro por alcance.
- c) Más difícil es la posibilidad de que la ausencia de cuentas o su rendición defectuosa puedan dar lugar a un menoscabo injustificado en los fondos públicos pero no subsumible en los conceptos técnico-jurídico de alcance o malversación.

Actualmente, estos casos pueden considerarse residuales tanto por su naturaleza como por el *“concepto amplio de alcance”* que defiende la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas y que permite encauzar por la vía del procedimiento de reintegro por alcance la inmensa mayoría de los supuestos de posible responsabilidad contable.

Así, los supuestos comunes de rendición de cuentas al margen de los requisitos formales exigidos por la Legislación aplicable, si no llevan aparejados indicios de daño real y efectivo, no conectan ni siquiera preliminarmente, con el concepto de responsabilidad contable.

El retraso en la rendición de las cuentas, si tampoco lleva aparejados indicios adicionales de incumplimientos normativos lesivos para el Patrimonio Público, queda igualmente fuera, en principio, del ámbito de la responsabilidad contable.

La conexión entre el deber jurídico de rendir cuentas y la posibilidad de apreciar responsabilidades contables ha sido objeto de tratamiento por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas desde diversas perspectivas.

Así, en Sentencia 1/1993, se dice expresamente que *“no rendir cuentas debiendo hacerlo por razón de estar encargado de la custodia o manejo de caudales públicos”*, puede constituir un alcance y generar responsabilidad contable. Esta tesis, que se ha reproducido en diversas resoluciones posteriores de la Sala de Justicia tiene a su vez fundamento en la Jurisprudencia del propio Tribunal Supremo que, por ejemplo, en Sentencia de 22 de mayo de 1990 había mantenido que *“cabe perfectamente un alcance por una deficiencia contable que ocasione un menoscabo en los caudales públicos, ya que al ser la obligación natural de todo administrador, público o privado, el rendir cuentas de su actuación justificando verazmente el porqué de la misma, su incumplimiento hace incurrir en responsabilidad al obligado a tal rendición de cuentas, por aquello que haya efectuado sin justificar la razón de un ingreso o un pago”*.

En Sentencia 6/03, la Sala afirma que *“cualquier proceso de rendición de cuentas supone la explicación de la gestión realizada con los valores, de la índole que sea, integrantes del cargo recibido, exponiendo los resultados de la misma, y dicha cuentadación está realmente constituida por la data o descargo, que es el concepto que expone la aplicación dada a los valores objeto de gestión. Por ello la data está irremediabilmente conectada al cargo y, a sensu contrario, lo que no forma parte de este último no puede estar referido en aquella”*. En esta Sentencia 6/03, la Sala deja claro que la naturaleza meramente formal tanto de la cuenta propiamente dicha, como de su rendición, verificación y aprobación, no puede enervar la posibilidad de que se exijan las responsabilidades derivadas de la gestión a la que la cuenta se refiere. Este aspecto es objeto de profundización en la Sentencia 16/03 en la que se argumenta que por muy aprobada que esté la cuenta, si a posteriori se acredita la falsedad formal de la misma o su falsedad material por reflejar un hecho inexistente o una realidad distorsionada, podrían exigirse responsabilidades contables.

En Sentencia 18/03, la Sala insiste en: Los formalismos legales para el cargo o para la data no deben interpretarse con un rigor tal que su ausencia pueda entenderse como falta de integridad de los fondos públicos. Para que esto se produzca debe existir un menoscabo.

CONCLUSIONES

La obligación de rendición de la Cuenta General también incumbe a la nueva Corporación de Agulo, siendo aplicables, de incumplirse dicha obligación, los artículos 14 y 44 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

Las ICALs recuerdan que la aprobación de la Cuenta General es un acto esencial para su fiscalización por los OCEX, que *“no requiere la conformidad con las actuaciones reflejadas en ella, ni genera responsabilidad por razón de las mismas”*, añadiendo éstas que *“la responsabilidad de suministrar información veraz en que se concreta la rendición de cuentas es independiente de la responsabilidad en la que incurren quienes adoptaron las resoluciones o realizaron los actos reflejados en dichas cuentas”*.

No todo supuesto de falta de rendición de cuentas o de rendición defectuosa de las mismas implica automáticamente que exista responsabilidad contable. Para que concurra este tipo de responsabilidad es necesario que se den todos los requisitos previstos en el artículo 38.1 de la LOTCu y 49.1 de la LFTCu, de forma que si el incumplimiento de los deberes de rendición contable no ha provocado un daño real y efectivo, individualizado y económicamente evaluable, el hecho no generará responsabilidad contable por no haber quedado probado el menoscabo a reparar.

Aplicado lo anterior al supuesto que nos ocupa, se puede concluir sobre la existencia de incumplimientos consistentes en la obligación de formar y rendir la Cuenta General por parte de la Corporación anterior a las últimas elecciones locales, lo que puede ser considerado, en sentido amplio, como un supuesto de falta de transparencia o de falta de información veraz de quien está obligado a rendir las cuentas. Pero tal retraso, si no lleva aparejados indicios adicionales de incumplimientos normativos lesivos para el Patrimonio Público, queda fuera, en principio, del ámbito de la responsabilidad contable.