# DESCIFRA TU DEUDA

## Guía de auditoría ciudadana municipal

Yago Álvarez Barba

*Prólogos de Miguel Urbán, Fátima Martín y Eric Toussaint*
*Epílogo de Sònia Farré*

Yago Álvarez

# DESCIFRA TU DEUDA

## Guía de auditoría ciudadana municipal

Prólogos de
**Miguel Urbán**
**Fátima Martín y Eric Toussaint**

Epílogo de
**Sònia Farré**

**Corrección ortotipográfica:** Gladys Martínez

**Ilustración y diseño portada y contraportada:** Eduardo Luzzatti *www.luzzatti.es*

**Maquetación:** Paula Ortega

European United Left • Nordic Green Left

EUROPEAN PARLIAMENTARY GROUP

GUE/NGL

www.guengl.eu

*La realización de esta guía no ha sido una tarea fácil. No sólo es difícil encontrar información referente a un proceso de auditoría ciudadana, sino que casi no exite información sobre procesos de auditoría municipal con el carácter político y social que esta guía intenta mostrar.*

*Para dar forma a este manual me han ayudado muchas compañeras y compañeros, a los que estaré eternamente agradecido, activistas de la Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda que llevan años acumulando experiencia y conocimiento para armarnos de argumentos y herramientas para luchar contra la losa del sistema de la deuda. También me han ayudado personas que bien a nivel individual, bien desde agrupaciones electorales, plataformas ciudadanas o desde sus puestos de trabajo dentro de las administraciones públicas, han colaborado desinteresadamente en esta guía compartiendo conmigo sus experiencias, sus conocimientos, ayudándome a compilar la información necesaria y aportando su trabajo en la redacción, diseño y corrección de esta guía.*

*A riesgo de olvidarme de alguien, quiero agradecer su colaboración en esta guía a Iolanda Fresnillo, Rocío Galindo, Itziar Gimenez, Eduardo Luzzatti,Gladys Martínez, Paula Ortega, Daniel Lombardero, Óscar Manuel Gómez, Vicente Losada, Guiomar Morales, Lourdes Pulido, Julián Moreno, Patricia Cáceres, Enric Pons, Natalia Munévar, Alejandro Merlo, Sergi Cutillas, Fernando Urruticoechea, Ángel Ambroj y todas las personas que me han acompañado en el proceso.*

*Por último quiero agradecer al eurodiputado Miguel Urbán y a su equipo su apoyo y el haber hecho posible la publicación de esta guía.*

# ÍNDICE

**Prólogo.** Miguel Urbán

**Prólogo.** Fátima Martín y Eric Toussaint

**1.La auditoría de la deuda. Más allá del no pago** **20**

1.1 La auditoría no es el fin, ni tiene fin

1.2 La auditoría municipal: desde abajo, subiendo

1.3 El impago de la deuda no es el único objetivo

1.4 Y este libro ¿para qué sirve?

1.5 Deuda ilegal vs. deuda ilegítima

1.6 Más allá de la deuda económica.
Deuda ecológica, social y de género

**2. Buscando la información. ¿Qué necesitamos y dónde lo encontramos?** **36**

2.1 Conociendo la documentación

2.2 ¿Dónde buscar la información?

**3. La auditoría ciudadana. ¿Por dónde empezamos?** **60**

3.1 Creando el grupo de auditoría

3.2 ¿Empezamos? Fases de la auditoría

**4. Analizando los presupuestos municipales** **74**

4.1 Entendiendo los presupuestos

4.2 Los principios presupuestarios

4.3 La liquidación de los presupuestos

4.4 Analizando presupuestos: buscando desviaciones
y cantidades anómalas

4.5 La cuenta comodín

**5. Privatizaciones, externalizaciones y contratación pública** **94**

5.1 Los “falsos” contratos menores

5.2 Los concursos públicos

5.3 Los elefantes blancos

5.4 Contratos de cesión de obras públicas s
5.5 Analizando el coste/beneficio
5.6 Contratos de servicios vs contratos de gestión de servicios públicos
**6. La deuda financiera. ¿Cuánto y a quién debemos? 124**
6.1 Las deudas a corto plazo y las refinanciaciones de deuda
6.2 'Swaps' y permutas financieras
**7. El Plan de Pago a Proveedores 132**
7.1 La ilegitimidad del Plan de Pago a Proveedores
7.2 Las facturas de los cajones: ilegales en su origen
**8. Auditando los ingresos 142**
8.1 ¿Cuáles son los ingresos de las administraciones locales?
8.2 Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)
8.3 Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)
8.4 Impuesto sobre los Vehículos de Tracción Mecánica
8.5 Las tasas
8.6 Precio público
**9. Y ahora ¿dónde lo denuncio? 162**
9.1 El Tribunal de Cuentas
9.2 Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
9.3 El Ministerio Fiscal
9.4 El Defensor del Pueblo
**10. Ahora toca que la ciudadanía lo sepa 172**
10.1 El lenguaje: la principal barrera que debemos derribar
10.2 La transparencia: herramienta y meta
10.3 El plan de comunicación
**Epílogo.** Sònia Farré **186**

# PRÓLOGO

**Miguel Urbán**

La crisis actual del proyecto de la UE nos obliga a construir un plan alternativo para Europa compuesto de diversos tipos de medidas. No sólo debemos desterrar las políticas de la mal llamada austeridad (ya que muchas políticas públicas han sido en realidad sumamente generosas con actores privados: rescates bancarios, subvenciones implícitas al sector energético, etc.). También debemos abordar una reestructuración del sector financiero poniéndolo al servicio de las necesidades sociales, llevar a cabo una armonización fiscal y laboral progresiva, prever un plan de inversiones europeas que no reconozca el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, sin duda, cuestionar la estructura y el mecanismo de las deudas públicas (y también las hipotecarias) para hacer cargar a los privilegiados el coste de la crisis que ellos mismos crearon con sus prácticas rentistas. Estas medidas, sean tratadas a escala nacional o, mejor aún, a escala supranacional o incluso paneuropea, inevitablemente colisionarán con la arquitectura de la actual UE, por lo que no quedará más remedio que desobedecer.

Durante estos años, mientras se reclamaba austeridad en materia de inversión pública, políticas sociales o derechos laborales y se adelgazaban las cuentas públicas en el proceso de desfiscalización sobre los beneficios o el patrimonio (abriendo la mano en la práctica a la evasión fiscal), se efectuaban políticas abiertamente generosas inyectando capital a bancos en quiebra, o subvencionando a grandes empresas. Con ello se facilita la expulsión (en términos de la socióloga Saskia Sassen) de cada vez más sectores de población de los órdenes económicos y sociales, privándolos del derecho a tener derechos. Hemos asistido a un proceso orquestado políticamente de conversión de las deudas privadas en públicas, y todo ello no sólo ha generado un aumento de la desigualdad y la

pobreza estructural, sino también una imagen de carestía y de recursos escasos que ha ayudado a potenciar el aumento de la xenofobia política, precipitando la inhumana gestión de la crisis humanitaria de refugiados. Hay quien dice que hablar de la ilegitimidad de las deudas resulta impropio e inmoral. Hay también quien advierte que no es una prioridad o que podría absorberse con el tiempo. Ni los primeros se acuerdan de la responsabilidad de los gobiernos ni de los acreedores en la hipertrofia financiera creada y del desfalco generalizado, ni los segundos toman suficientemente en serio la envergadura (401% de deuda global en España en 2015) y relevancia de las relaciones de dominio financiero que entraña la deuda como elemento de disciplinamiento social, económico y político de los países del Sur en el actual marco de gobernanza de la UE.

Además, parece ignorarse que la política de flexibilidad cuantitativa del Banco Central Europeo llegará algún día a término. Seguramente entremos poco después en una nueva recesión en la que cualquier concesión de Bruselas al incumplimiento de los techos del déficit se reserve a gobiernos afines a las élites. Una opción que se clausuraría por completo una vez que el despliegue del proyecto expuesto en el "informe de los cinco presidentes" impida reformas fiscales progresivas o incrementos de presupuesto. Este mismo proceso incrustará en los tratados europeos el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEDE), ya aplicado en los casos irlandés, chipriota, español y griego. El MEDE equivale a un tanque financiero capaz de derrocar gobiernos y políticas que no cumplan el esquema austeritario, tal y como vimos en Grecia. No lo olvidemos: el mecanismo de deuda no es neutral; dejar intactas las ventajas de la parte acreedora que aseguran su excedente no hará otra cosa que intensificar la desigualdad social.

Por ello, el desarrollo de auditorías ciudadanas, como la que emprendió el Parlamento griego, o las que se están iniciando en diferentes

municipios del Estado español, no sólo parece aconsejable como un elemento de transparencia, sino imprescindible como un elemento político para exigir responsabilidades y poder recuperar parte de la soberanía perdida por la ciudadanía. Es oportuno e indispensable identificar la parte de las deudas ilegítimas, odiosas, ilegales y socialmente insostenibles. Servirá para atribuir responsabilidades políticas, penales y para exigir la devolución de beneficios onerosos. Esta guía pretende ser un arma para la gente, un arma para el empoderamiento popular.

Pasado un tiempo ya desde el *OXI* ('no') griego, se hace cada vez más urgente repensar la Europa que necesitamos. Una Europa libre de las cadenas de la deuda que no caiga en los repliegues identitarios de la extrema derecha xenófoba y que rompa con la gobernanza neoliberal y austeritaria de las actuales instituciones europeas. En estos momentos de crisis del proyecto de la UE no se puede permanecer indiferente, hay que tomar partido.

Para ello, parece que una de las políticas que podemos poner en común las clases populares desde el nivel local al internacional son las referidas al cuestionamiento de la deuda como mecanismo de disciplinamiento, empobrecimiento y exportación de la crisis al mundo del trabajo y a los sujetos más vulnerables. La deuda nos atraviesa, una deuda que acumularon los sectores financieros e industriales privados y que han ido derivando al erario público, con la complicidad y actuación necesaria de los gobiernos y sus políticas, pero también a las mayorías sociales, con una carga insufrible en forma de impuestos regresivos, recortes en servicios públicos, privatizaciones, devaluación salarial, más horas de trabajo o, cuando no hay inversión, más paro. No vamos a pagar sus deudas, y hay que emprender políticas que atribuyan su pago a los que las han originado. Dar cuenta de los porqués y de cómo afrontar esta línea es una de las principales contribuciones de esta obra, una herramienta de futuro.

# UNA GUÍA CONTRA LA DEUDA ILEGÍTIMA

**Fátima Martín y Éric Toussaint**

La experiencia demuestra que los movimientos de izquierda pueden llegar al Gobierno sin conquistar el poder. La democracia, es decir, el ejercicio del poder por el pueblo y para el pueblo, requiere mucho más. En 2015, el problema se planteó en Grecia con Syriza y en un futuro se planteará en España y en otras partes de Europa con las fuerzas del cambio.

La cuestión se planteará para cualquier movimiento de izquierda que llegue al Gobierno en una sociedad capitalista. Cuando una coalición electoral o un partido de izquierda llega al gobierno, no obtiene el poder real, porque el poder económico (que depende de la posesión y el control de los grupos financieros e industriales, de los grandes medios de comunicación privados, del gran comercio, etc.) permanece en manos de la clase capitalista, es decir del 1% más rico, que incluso, con frecuencia, es menos del 1 % de la población. Además, esa clase capitalista controla el Estado, el poder judicial, los ministerios de Economía y Finanzas, el Banco Central… En Grecia y en España, como en otros países, un gobierno determinado a ejercer cambios estructurales reales, deberá entrar en conflicto con el poder económico para debilitar y luego acabar con el control de la clase capitalista sobre los grandes medios de producción, de servicios, de comunicación y sobre el aparato del Estado.

Si los Gobiernos de izquierda quieren realmente romper con las políticas de austeridad y de privatizaciones que se desarrollan actualmente en toda Europa, entrarán inmediatamente en conflicto con las potentes fuerzas conservadoras tanto a nivel nacional como europeo. Y esto por el solo hecho de afirmar que su Gobierno desea aplicar las medidas que demanda la población, que rechaza masivamente la austeridad. Cualquier gobierno de izquierda encontrará una dura oposición en las instancias

europeas, en la mayoría de los gobiernos en la Unión Europea, así como en los dirigentes y los grandes accionistas de las principales empresas privadas, sin olvidar al FMI.

Incluso auto limitando su programa de cambio, cualquier gobierno de izquierda seguirá aguantando una fuerte oposición, ya que, enfrente, las clases altas y las instancias europeas (íntimamente ligadas y solidarias) quieren llevar más lejos aún el mayor ataque concertado, en el ámbito europeo, contra los derechos económicos y sociales de los pueblos, sin olvidar la voluntad de limitar fuertemente el ejercicio de los derechos democráticos.[1]

Es ilusorio pensar que se puede convencer a las autoridades europeas y a la patronal de las grandes empresas (principalmente financieras e industriales) de abandonar el curso neoliberal reforzado desde 2010. Señalemos que François Hollande y Matteo Renzi, que tímidamente proponen aflojar el cinturón de la austeridad, buscan al mismo tiempo aplicar el modelo alemán en sus respectivos países: una precarización más avanzada de los derechos de negociación colectiva y de la protección de las conquistas de los trabajadores.[2] Ellos no han sido los aliados del pueblo griego en el año decisivo de 2015 ni lo serán de otras fuerzas de izquierda auténtica mañana en otros países.

La conclusión que se impone es que no habrá un camino fácil para poner en marcha un programa económico y social que rompa con la austeridad y las privatizaciones. Los Gobiernos de izquierda deberán desobedecer a los acreedores, a las autoridades europeas y al FMI (unos y otros se confunden ampliamente) para ser fieles a sus promesas electorales. Tienen una legitimidad y un apoyo muy considerable, tanto en su país como en el ámbito internacional, evidenciando en qué grado la austeridad y las políticas europeas son rechazadas. El rechazo a pagar una

1 Ver: http://cadtm.org/La-Union-Europea-conculca-las, publicado el 19 de diciembre de 2014.
2 Ver http://cadtm.org/El-modelo-aleman-exportado-al, publicado el 9 de enero de 2015.

parte sustancial de la deuda constituirá un elemento clave en la estrategia, así como la decisión de no continuar con las privatizaciones y restablecer plenamente los derechos sociales que fueron afectados por las políticas de austeridad. Esa combinación es vital.

Reducir radicalmente el stock de la deuda y aliviar de manera drástica la parte del presupuesto dedicada a su pago de la deuda es una condición *sine qua non* para poder aumentar masivamente los gastos sociales y las inversiones necesarias para financiar la transición ecológica y la creación de empleos.

Un gobierno de izquierda tiene que socializar el sector bancario (es decir, expropiar las acciones privadas y transformar los bancos en un servicio público bajo control ciudadano[3]), tomar medidas estrictas de control de movimientos de capitales, recaudar un impuesto sobre el patrimonio del 1% más rico, rechazar los préstamos condicionados por la prosecución de la austeridad y de las privatizaciones, rechazar el pago de una deuda ampliamente ilegítima, ilegal, insostenible desde el punto de vista del ejercicio de los derechos humanos, incluso odiosa. Uno de los numerosos instrumentos de los que dispone un gobierno de izquierda para favorecer la participación y el apoyo popular, reforzando al mismo tiempo su posición frente a los acreedores, es la auditoría de la deuda con una participación ciudadana activa, con el fin de identificar la parte de la deuda que no se debería pagar, que sería necesario repudiar.

Sin pretensión de ser exhaustivos se pueden avanzar las definiciones siguientes:

» **Deuda pública ilegítima**: deuda contraída por los poderes públicos sin respetar el interés general o en favor del interés particular de una minoría privilegiada. Por ejemplo, la generada por 'elefantes blancos' como el aeropuerto de Castellón.

3 Vease: ¿Qué podemos hacer con los bancos? Medidas inmediatas para ir hacia la socialización de la banca. http://www.cadtm.org/Que-podemos-hacer-con-los-bancos publicado el 12 de mayo 2016

» **Deuda ilegal**: deuda contraída en violación del orden jurídico o constitucional aplicable. Por ejemplo, la originada por los casos de corrupción, como los que evidencian las operaciones 'Malaya', 'Púnica' o 'Gürtel'.

» **Deuda pública odiosa**: créditos ligados a la implementación de políticas que violan los derechos sociales, económicos, culturales, civiles o políticos de las poblaciones afectadas por el pago de dicha deuda, con el conocimiento de los acreedores. Por ejemplo, la deuda contraída para rescatar a la banca española implementando políticas diseñadas por la Comisión Europea para imponer más austeridad violando derechos económicos y sociales de la ciudadanía[4].

» **Deuda pública insostenible**: deuda cuya devolución impide a los poderes públicos garantizar los derechos humanos fundamentales. Por ejemplo: la deuda pública española, superior al 100% del PIB.

El punto 9 del artículo 7 del Reglamento (UE) nº 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo del 21 de mayo de 2013 —que ya habíamos denunciado porque constituye la puesta bajo tutela de los Estados Miembros sometidos a planes de ajuste estructural— prescribe para esos países la realización de una auditoría integral a fin de determinar por qué el endeudamiento aumentó de manera exagerada y desvelar irregularidades. He aquí el texto completo de este punto: "*Un Estado miembro sometido a un programa de ajuste macroeconómico efectuará una auditoría exhaustiva de sus finanzas públicas con el fin, entre otras cosas, de evaluar las razones por las que se ha incurrido en niveles excesivos de endeudamiento y de detectar cualquier posible irregularidad*".[5]

4 Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012. Ver online: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-14946

5 Reglamento (UE) nº 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades. Disponible en http://

El Gobierno griego de Antonis Samaras (2012-2014) se abstuvo de aplicar esa disposición del reglamento para así ocultar a la población griega los verdaderos motivos del aumento de la deuda y las irregularidades vinculadas al respecto. Los demás gobiernos europeos bajo asistencia financiera, incluyendo el de Mariano Rajoy[6], tampoco hacen la auditoría. La Comisión Europea no exige tal auditoría porque se dio cuenta de que esta disposición del reglamento puede ir en contra de sus intereses y de los intereses de los acreedores. Nosotras y nosotros abogamos por que un Gobierno de izquierda tome medidas unilaterales de autodefensa frente a las imposiciones injustas de las instituciones europeas. Hace falta desobedecer y al mismo tiempo es posible fundar tal decisión refiriéndose a este artículo del reglamento que los gobiernos 'austeritarios' y la Comisión Europea no aplican.

## Lo que está en juego con la auditoría de la deuda de los municipios españoles

Tras más de cinco años de austeridad impuesta desde la UE en connivencia con los gobiernos de Zapatero y Rajoy, los llamados municipios del cambio, empiezan a rebelarse contra ella.

Primero se modificó el artículo 135 de la Constitución española para dar prioridad absoluta al pago de los intereses de la deuda[7], y después llegaron leyes 'austeritarias' como la Ley de Estabilidad Presupuestaria[8] o la 'Ley Montoro' de Administración Local[9]. La aplicación de estas

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0001:0010:ES:PDF

6 El Gobierno de Rajoy está bajo asistencia financiera vía el MEDE, que interviene en la financiación del rescate bancario.

7 Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011. Boletín Oficial del Estado. Ver online: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-15210

8 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Boletín Oficial del Estado. Ver online: https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730

9 Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Boletín Oficial del Estado. Ver online: https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/30/pdfs/BOE-A-2013-13756.pdf

normas socava la autonomía de ayuntamientos y gobiernos autonómicos y ataca los derechos de la ciudadanía. Consideramos que éstas son unas legislaciones profundamente injustas que se han impuesto sin legitimidad democrática. De hecho, la 'Ley Montoro' ha sido declarada parcialmente inconstitucional[10].

La socialización de las pérdidas que supuso el rescate a la banca española, ha continuado con medidas como el Plan de Pago a Proveedores (PPP) de los ayuntamientos o el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), que en vez de servir a los intereses generales, en realidad a quien ha servido es a los bancos, que aplican a las Administraciones Públicas unas tasas de interés abusivas hasta 26 veces superiores a las que el Banco Central Europeo aplica a las entidades financieras. Tanto el PPP como el FLA han contribuido a inflar la deuda pública de manera ilegítima a ayuntamientos y comunidades.

En el Ayuntamiento del cambio de Cádiz, siendo alcalde José María González 'Kichi', el equipo de gobierno, formado por Cádiz Sí Se Puede y Ganar Cádiz, presentó una moción en este sentido el 20 de noviembre de 2015 que no fue aprobada. Dicha moción, muy bien fundamentada, calculaba que la deuda de 90 millones de euros adquirida a través del PPP había generado un sobrecoste de 14 millones de euros en concepto de intereses abusivos. El equipo de gobierno consideró que la ilegitimidad de parte de la deuda radicaba principalmente en los intereses sobre los cuales se habían establecido los préstamos, en clara diferencia con aquellos a los que el Banco Central Europeo (BCE) presta dinero. Hasta 13 veces más cobraron en intereses los bancos a los ayuntamientos (al 3,34%) en relación al dinero recibido del BCE (al 0,25%)[11].

10 Ayuntamientos en pie de guerra exigen una moratoria de la austeritaria Ley Montoro, declarada parcialmente inconstitucional (31/08/2016) CADTM. Ver online: http://www.cadtm.org/Espana-Ayuntamientos-en-pie-de

11 "El equipo de gobierno de Cádiz considera que la mayor parte de la deuda financiera debería ser considerada como ilegítima" CADTM. Ver online: http://www.cadtm.org/El-equipo-de-gobierno-de-Cadiz

Otro elemento de ilegitimidad del PPP y el FLA es que han sido utilizados de manera electoralista por parte del Gobierno de Mariano Rajoy ya no sólo en beneficio de la banca, sino también del Partido Popular. Así, en 2015, año electoral, eliminó los intereses que los municipios tenían que pagar a los bancos ese año y rebajó a partir de 2016, la tasa que cobran los bancos al 1,31% por un período de siete años. Esto quiere decir que si Rajoy, por decisión del Gobierno, impone a los bancos cobrar menos tasas de interés, las que cobraban antes eran claramente abusivas. Además, demuestra que, cuando le interesa, hasta el Gobierno del PP puede tomar decisiones contra los bancos para aliviar la deuda[12]. El 1,31% de interés sigue siendo abusivo, teniendo en cuenta que desde marzo de 2016 estos bancos se financian con el BCE al 0%.[13]

Pero es que, además, el PPP se puede utilizar como una forma de blanquear deudas ilegales. Si la auditoría muestra que años atrás un municipio contrató una deuda comercial con una empresa de manera ilegal, este plan transforma esa deuda comercial en deuda financiera, pasando a tener como acreedor a un banco en lugar de a un proveedor. Esa reestructuración de deuda, comparable a la que se ha realizado en Latinoamérica o Grecia, se hace en interés de la banca y además contribuye a blanquear esa deuda ilegal. Si se cometió un delito en el momento de contraerla, al transformarla, el delito no desaparece, aunque la operación tuviera también ese propósito. Si una deuda es ilegal, se tiene que anular, y el delito que la ha originado permanece.

En este año 2016 'en funciones', el Gobierno de Mariano Rajoy no ha dejado de aplicar la austeridad, obedeciendo servilmente a una Comisión Europea cada día más débil y desacreditada. El ministro de

12 Eric Toussaint: "Es fundamental un frente de los municipios del cambio, tengan o no un problema inmediato de deuda" (28/02/2016) CADTM. Ver online: http://www.cadtm.org/Eric-Toussaint-Es-fundamental-un

13 Nótese que entre septiembre de 2014 y marzo de 2016, los bancos españoles se han financiado con el BCE al 0,05%, lo que equivale casi al 0%. Vease: http://www.ecb.europa.eu/stats/monetary/rates/html/index.en.html consultado el 9 de octubre de 2016

Hacienda y Administraciones Públicas en funciones, Cristóbal Montoro, el mismo que firmó la amnistía fiscal de 2012, se ha dedicado a enviar cartas intimidatorias a los ayuntamientos, ordenando el cierre de empresas municipales que ofrecen servicios públicos fundamentales como la depuración del agua o el transporte urbano. Su "matonismo político" provocó que los ayuntamientos se levantaran en pie de guerra y que hasta la Federación Española de Municipios y Provincias, presidida por un alcalde del PSOE, planteara una moratoria de la 'Ley Montoro'.

La exigencia de ajuste a las corporaciones locales es sangrante, toda vez que son las menos endeudadas, con un 3,2%, en comparación con el 24,9% de las comunidades autónomas y el 88% de la Administración central. El total de la deuda pública en el segundo trimestre de 2016 alcanzó el 101% del PIB[14].

Tampoco se han librado de las presiones de Montoro las comunidades autónomas (a las que ha exigido ajustes chantajeándolas con el FLA. También en ese caso, salió trasquilado. En el Consejo de Política Fiscal y Financiera -coordinador de la actividad financiera de las comunidades y la Hacienda del Estado- del pasado abril, entre todas las comunidades autónomas de todos los colores políticos "prácticamente hubo consenso absoluto en disentir de la política de reparto de déficit, así como del objetivo marcado por Bruselas"[15].

En esta defensa de la soberanía popular y de la dignidad contra la austeridad y la dictadura de la deuda se enmarca la actividad que realizamos en el Comité para la Abolición de las Deudas Ilegítimas (CADTM) y en la Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda (PACD), desde donde promovemos la realización de auditorías ciudadanas que esta guía ayuda

14 Pasivos en circulación y deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Porcentajes del PIB pm. Banco de España. Ver online: http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1105.pdf

15 La deuda de Aragón se ha multiplicado por seis en los últimos ocho años, un incremento "absolutamente ilegítimo" (20/07/2016). CADTM. Ver online: http://www.cadtm.org/La-deuda-de-Aragon-se-ha

a comprender y poner en marcha. Es necesario el apoyo de los gobiernos del cambio a la voluntad de la ciudadanía de identificar las deudas ilegítimas. Los gobiernos del cambio deberían estimular y brindar su apoyo a las auditorías, que no pueden ser un mero ejercicio democrático, tienen sino que tienen que desembocar en una práctica y una estrategia para acabar con el pago de las deudas ilegítimas y para enjuiciar a los culpables.

Si se paga a los acreedores, nuestra deuda no es su problema. Como bien dice un proverbio popular, si tenéis una deuda de mil euros con vuestro banco y no podéis pagarle, el problema es vuestro. Si la deuda es de diez millones y no se paga, el problema es del banco.

Sabemos que nada de esto será posible sin la necesaria movilización. Si el movimiento ciudadano, los movimientos sociales, las y los militantes y miembros de las fuerzas de izquierda abandonan la cuestión del rechazo al pago de la deuda ilegítima en el Estado español y se limitan a pedir una mera reestructuración de la deuda, se tendrá una experiencia decepcionante como la griega. Por consiguiente, es necesario mantener la importancia de este combate y movilizarse sin escatimar energía en esa batalla.

El ejemplo más reciente es el Manifiesto de Oviedo, que propone un frente de municipios, comunidades autónomas y nacionalidades del Estado español contra la deuda ilegítima y que ya ha sido apoyado por más de 160 regidoras y regidores, concejalas y concejales, diputadas y diputados de distintos territorios y de distintos partidos políticos.

# 1. La auditoría CIUDADANA. Más allá del NO pago

*El control de la deuda no es sólo un derecho democrático de la ciudadanía, es también un derecho soberano de los pueblos.*

**Zoe Konstantopoulou**

El sistema de la deuda y su uso para someter a los pueblos, un problema que hasta hace bien poco parecía afectar sólo a los países del Sur, ahora marca nuestras políticas, nuestro bienestar y nuestro futuro. La deuda, sumada a los mantras neoliberales y culpatorios repetidos una y otra vez, como "habéis vivido por encima de vuestras posibilidades" o "pagar las deudas es de sentido común", es usada como una herramienta para trasvasar nuestras rentas, nuestro trabajo y nuestros impuestos hacia las altas esferas del mundo financiero y empresarial, hacia el 1%. La deuda pública, un término que hasta no hace tanto parecía aplicarse sólo a las cuentas y presupuestos del Gobierno central, ahora absorbe y somete también la economía y la política municipal.

Años de gobiernos infectados de corrupción, clientelismo, malversación y despilfarro, amparados por unas administraciones opacas al servicio de muy pocos, han disparado los niveles de endeudamiento de las administraciones locales a cifras insostenibles. Los municipios, asfixiados por la carga financiera que supone hacer frente a esas deudas, se han visto obligados a ceder su capacidad de maniobra y a usar su presupuesto como herramienta política al tener que dedicar gran parte de éste para cubrir los gastos y deudas provocados por gobiernos locales megalómanos, operaciones especulativas, tramas corruptas o la mala gestión de unos pocos. Los "programas de ajuste estructural" que se impuso a los países del

Sur, y recientemente a países de Europa como Grecia, a nivel municipal son llamados ahora "planes de ajuste presupuestario". Las limitaciones al gasto y la contratación de funcionariado público impuestas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a esos países son muy parecidas a los condicionantes que impone el Ministerio de Hacienda a los municipios mediante la Ley de Estabilidad Presupuestaria. La inaceptable injerencia en la soberanía de dichos países por esas instituciones cumple los mismos patrones que la usurpación de soberanía a los gobiernos locales intervenidos por el Gobierno central. Este utiliza la deuda, generada en muchos casos por políticos del mismo partido que gobierna, para someter bajo sus órdenes a la ciudadanía de esos municipios. La tiranía de "los mercados" a la que tuvieron que someterse los países "rescatados" por las organizaciones supranacionales como el FMI es muy parecida al Plan de Pago a Proveedores impuesto a los municipios por parte del Estado. Las "deudas odiosas" provocadas por dictadores y que tuvieron que pagar los habitantes de países africanos o latinoamericanos no distan mucho de las deudas producidas por alcaldes y partidos corruptos que ahora pesan sobre la ciudadanía de miles de estos municipios.

## 1.1 La auditoría no es el fin, ni tiene fin

La auditoría de la deuda no es un fin en sí mismo. La auditoría es una herramienta de empoderamiento ciudadano, de aprendizaje continuo, un proceso infinito y evolutivo. Será el proceso que nos ayudará a conocer y comprender por qué y cómo hemos llegado a los niveles de gasto y endeudamiento en los que se encuentra nuestro municipio, y a corregir los errores cometidos en el pasado y proveernos de herramientas y argumentos para que no vuelvan a suceder.

La auditoría ciudadana no debe ser un proceso puntual, ni responder a unos objetivos a corto plazo. El proceso de auditoría ciudadana debe empoderarnos para convertirnos en agentes activos en nuestra política local –y, por ende, en la estatal y global– que fiscalicen de una manera continua y constante a las personas y los procesos responsables del funcionamiento de las administraciones locales.

La auditoría ciudadana es una herramienta de movilización popular que nos permite ejercer derechos fundamentales como el derecho a la información, para saber, por ejemplo, sobre esta deuda que supuestamente estamos obligados a pagar, ¿quién se ha endeudado en realidad?, ¿por cuánto?, ¿con quién?, ¿cómo se generó esa deuda, por qué mecanismos?, ¿a qué se dedicó el dinero?, ¿a quién benefició?, ¿a quién perjudicó?

La auditoría ciudadana nos permite entender el funcionamiento del sistema económico y financiero que nos ha llevado a la situación de sobreendeudamiento, haciendo accesible este conocimiento al conjunto de la población y convirtiéndose en una herramienta de información y formación. Nos permite ejercer el derecho a la soberanía, a poder decidir sobre las políticas del Estado y municipales, ya que la transparencia y el conocimiento son el primer paso para decidir qué hacer con los recursos públicos y el funcionamiento de las instituciones. El resultado debe ser que la población civil esté habilitada y formada para decidir los cambios en la estructura económica, política y social necesarios para que la situación actual no se repita.

## 1.2 La auditoría municipal: desde abajo, subiendo

La economía, la gestión, las grandes inversiones en infraestructuras o las políticas fiscales de un país son temas que pueden escapar al entendimiento de la mayoría de la población, pero esto cambia mucho cuando lo

llevamos al plano municipal. La gestión de nuestro ayuntamiento es más cercana, está ahí, la vemos y es más fácil de entender. En un municipio es más fácil identificar un gasto ilegítimo, reconocer las necesidades reales de nuestras vecinas y vecinos, identificar el clientelismo y ejercer una presión ciudadana y una incidencia política mucho mayor. Que nos abran las puertas de un ministerio u organizar una manifestación o acción que haga cambiar una decisión política de un gobierno es muy complicado, pero en un municipio, sobre todo en los de pequeño y mediano tamaño, la presión y la incidencia política que puede ejercer un grupo de ciudadanía organizado es mucho mayor.

El momento político y económico actual es crucial. En nuestras manos está crear estructuras sólidas constituidas por una ciudadanía concienciada y formada que ya no quiera seguir siendo un 'espectador' de la gestión de su municipio para pasar a ser un actor activo. Unas estructuras y una ciudadanía que ejerzan una fiscalidad continua de la gestión de sus municipios. Sin miedo a formar parte de esos organismos de gestión o a mantener constantemente un ojo encima de quienes toman esas decisiones.

Sólo un proceso desde abajo hacia arriba puede ofrecer a la ciudadanía la herramienta necesaria para ejercer ese control. Solamente una auditoría de amplia implicación, que haga partícipe a la mayoría del proceso, de sus metas y de sus resultados, será verdaderamente "ciudadana". Una auditoría que se entienda, con un idioma, motivos y argumentos comprensibles para la mayoría y que muestre unos resultados que intenten huir de los tecnicismos y jergas económico-políticos que han servido de escudo para que las élites hayan mantenido a esa ciudadanía al margen, para ofrecer resultados de los que la mayoría pueda ser partícipe.

## 1.3 El impago de la deuda no es el único objetivo

Cuando hablamos de auditorías ciudadanas, en nuestro imaginario tendemos a ver este proceso como una herramienta que nos lleve al no pago de las deudas como único fin. Pero, como ya hemos dicho anteriormente, la auditoría ciudadana es mucho más que una herramienta para el impago. Debe ser, además, un proceso de empoderamiento ciudadano que desarrolle otros objetivos a corto, medio y largo plazo.

El proceso de auditoría ciudadana debe tener como objetivos el informar, sensibilizar y formar a la población sobre la ilegitimidad de la deuda, las políticas de recortes y las deficiencias de un sistema económico que siempre acaba favoreciendo a los de arriba. Debe ayudar a desmontar el discurso oficial que culpabiliza a la población por haber "vivido por encima de sus posibilidades" para señalar al sistema y a quienes lo controlan como los verdaderos culpables.

La promoción y la exigencia del derecho a la información y la transparencia será otro de los objetivos, posiblemente el primero que hay que tener presente en el corto plazo. La opacidad en la que han podido escudarse y esconderse aquellas personas que han llevado a nuestro país y a nuestros municipios a la actual situación debe derribarse para que en el futuro no se pueda volver a utilizar. Unas administraciones públicas transparentes, comprensibles y accesibles para la ciudadanía serán los pilares de una nueva sociedad donde no exista la separación entre gobernantes y gobernados que hemos sufrido hasta ahora.

Exigir responsabilidades civiles y penales a los que generaron las deudas ilegítimas, ilegales o que incurrieron en irregularidades e ilegalidades a la hora de gestionar el patrimonio público será otro de los objetivos a medio plazo del proceso de auditoría ciudadana. Si no se depuran responsabilidades, nada evitará que se vuelvan a repetir los mismos procesos.

A largo plazo, más allá del impago de la deuda ilegítima, el proceso de empoderamiento que abordamos con la auditoría ciudadana debe servir para promover un cambio del modelo económico y social. El empoderamiento y la implicación ciudadana en la política y la economía deben dar paso a modelos más horizontales y democráticos, en los que no haya ciudadanos de segunda ni sociedades pasivas a las órdenes de unos pocos. Un modelo de gobierno que utilice las administraciones públicas y sus recursos como una herramienta de distribución económica que esté al servicio de las personas y pueda abastecerlas en sus necesidades básicas. Un proceso evolutivo que devuelva la soberanía a la ciudadanía, donde ésta tenga la libertad y el poder de decidir a qué destinar sus propios recursos y cuáles son sus propios intereses.

## 1.4 Y este libro ¿para qué sirve?

Este libro no pretende ser el manual único y definitivo para auditar por completo vuestro ayuntamiento. Tampoco es la llave secreta que os librará de pagar todas las deudas que pesan sobre vuestro municipio y que encarcele a los corruptos que os embargaron. No existe tal llave y, en el caso de que existiera, su extensión sería infinitamente mayor que la del documento que tenéis ante vuestros ojos.

Este manual pretende ser un pistoletazo de salida a un proceso más largo, o mejor todavía, a un proceso sin fin, unas primeras pautas y líneas de trabajo para comenzar una auditoría ciudadana. Está enfocado a personas que han decidido formar parte de la gestión de sus municipios o que ya lo hacen pero no tienen los conocimientos necesarios para emprender y afrontar un proceso indefinido y tan desconocido aún como son las auditorías ciudadanas municipales. Y también a aquellos grupos de ciudadanía organizada que desde dentro del ayuntamiento o desde

fuera quieran conocer cuáles han sido los procesos y los motivos que han llevado a endeudar a su municipio o a priorizar unos gastos frente a otros. Por delante tenemos un gran reto: recuperar la soberanía de la gestión de nuestros municipios, empoderarnos para formar parte de ella y convertirnos en agentes que fiscalicen de manera continua a aquellos que, democráticamente o no, toman decisiones que nos atañen. Este libro pretende ser una herramienta para alcanzar esos fines.

El impago de las deudas del ayuntamiento no será una tarea fácil. La ley, en muchas ocasiones, está diseñada por los mismos que han expoliado nuestros recursos, o por los amigos de éstos. Las leyes mercantiles, por desgracia, suelen entenderse de forma antidemocrática, ya que, en la práctica, se aplican como derechos que están por encima de los derechos humanos. La legalidad no siempre es legítima o justa.

En nuestras manos está la labor de romper la opacidad que ha reinado hasta el momento en nuestras administraciones y abrir las instituciones a todas y todos. En ocasiones es muy complicado poder deshacer todo el mal hecho con anterioridad, no pagar las deudas, corregir los errores o las acciones hechas con dolo que han conducido a nuestros municipios a la desesperada situación en la que se encuentran, pero sí podemos evitar que estas situaciones vuelvan a producirse. La auditoría ciudadana será una de las herramientas a nuestro servicio para conseguir ese fin y este libro una valiosa ayuda para comenzar ese largo camino.

Las líneas de trabajo que se detallan en esta guía están basadas en el trabajo que ya han realizado otras personas a lo largo del Estado, agrupaciones electorales, plataformas ciudadanas organizadas y las y los activistas de la Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda (PACD)[1], el movimiento social que desde que nació al calor de las plazas en el 15M ha venido difundiendo, concienciando y defendiendo la necesidad

1 Ver: www.auditoriaciudadana.net

de auditorías que empoderen a la ciudadanía para que tome las riendas económicas y políticas de su vida. Promoviendo una soberanía económica basada en las necesidades de la ciudadanía frente a una economía subyugada a los "mercados" y a un sistema económico que sigue favoreciendo a los de arriba mientras explota a los de abajo.

Este manual recoge y plasma las experiencias de muchas personas con las que he tenido la ocasión y el placer de encontrarme o de compartir espacios de activismo, aprendizaje y debate. Personas que han compartido conmigo su conocimiento, sus experiencias y preocupaciones. Gracias a mi activismo en la PACD he tenido la oportunidad de conocer a muchas personas que participan en agrupaciones electorales que se presentaron, con mejor o peor suerte, a las elecciones municipales de mayo de 2015 y que han compartido conmigo el inicio de su andadura dentro de la política institucional municipal. También he podido compartir espacios y tiempo con grupos de activistas o asambleas vecinales que han decidido empezar auditorías ciudadanas, personas que han organizado Observatorios Ciudadanos Municipales[2] y, en general, una amalgama de gente que de manera totalmente desinteresada han compartido conmigo su conocimiento, sus dudas, sus anécdotas y sus experiencias.

Esas personas me contaron cómo descubrieron que el anterior alcalde amañaba los concursos públicos, cómo la empresa de recogida de basuras no cumplía con los pliegos del contrato con la complicidad y consentimiento del gobierno local o cómo encontraron una cuenta en los presupuestos donde el partido que gobernaba cargaba gastos propios del partido a costa del contribuyente. Me narraron cómo han plantado cara a esas prácticas, cómo las denunciaron y cómo han intentado hacer partícipes a sus vecinas y vecinos.

2 Ver: ocmunicipal.es

Este libro intenta poner sobre papel todo ese conocimiento que compartieron conmigo, entrando en la necesaria parte técnica que deberemos abordar, pero intentando mostrar toda esa información de una manera comprensible para la mayoría. La transferencia de todo este conocimiento, la cooperación y el apoyo mutuo son las herramientas y cualidades que nos diferencian de aquellas personas que egoístamente se han enriquecido a nuestra costa. Son nuestros valores y debemos aprovecharlos.

## 1.5 Deuda ilegal vs. deuda ilegítima

Como ya hemos dicho anteriormente, lo justo no siempre es legal y lo legal no es siempre justo. Es por ello que a lo largo de este libro utilizaremos en muchas ocasiones el término 'deuda ilegítima' frente al de 'deuda ilegal'. Para un proceso de auditoría ciudadana será de vital importancia introducir este término, que va más allá de la legalidad, para ofrecer un marco que juzgue de una manera política, ética y moral esos procesos de endeudamiento y a las personas que los ejecutaron.

Según la PACD, el término de deuda ilegítima[3] debe ser un concepto político y evolutivo. La ciudadanía de cada municipio, comunidad o país debe debatir y determinar qué es ilegítimo. Lo que puede ser ilegítimo para nuestro municipio no tiene por qué serlo para un municipio vecino o un país lejano. Lo que puede ser considerado ilegítimo hoy no tiene por qué serlo dentro de una década.

No obstante, desde la PACD se ha trabajado en una definición de deuda ilegítima y en establecer los factores que pueden determinar que un gasto o una deuda sean ilegítimos, clasificándolos según el origen de la deuda, el proceso de endeudamiento y su ejecución. Teniendo esto en cuenta, la clasificación queda del siguiente modo:

3 Ver: https://www.dropbox.com/s/1pla1din3znkbkz/Definicion%20Deuda%20Ilegitima.pdf

## 1. SEGÚN EL ORIGEN DE LA DEUDA

1.1. Dependiendo de los mecanismos que facilitaron el endeudamiento.

- La causada por una fiscalidad regresiva y permisiva con el fraude fiscal.
- La generada por culpa de la privatización de servicios que habían sido públicos, por el sobrecoste generado por la gestión privada y por la pérdida de ingresos del Estado.

1.2. Por decisiones del Gobierno que generan deudas que no benefician al interés general.

- La deuda contraída en detrimento de la población para beneficio o preservación del poder de las élites y con conocimiento de ello por parte de los acreedores. En especial aquellas deudas contraídas para financiar proyectos o procesos que generen, directa o indirectamente, impactos ambientales, de género, desigualdad social o que en general supongan una violación de los derechos económicos sociales, culturales y ambientales.
- La contraída bajo amenazas o presión, o por imposición de instituciones no elegidas democráticamente.
- La generada de forma fraudulenta, por la corrupción de las instituciones públicas.
- Aquella deuda que un gobierno ha contraído para realizar un préstamo a terceros.
- Aquella deuda privada que los gobiernos han asumido en nombre de la población, sin contar con su aprobación, con el objetivo de cubrir las pérdidas de las entidades financieras o las grandes empresas.

## 2. SEGÚN EL PROCESO PARA CONTRAER ESA DEUDA O GASTO

- Aquella deuda generada a través de un contrato que contenía cláusulas abusivas (usura, anatocismo, etc.) o ilegales.
- Aquella para la que se omitió parte o la totalidad de la información relativa a su contratación o para la que actualmente no hay acceso a la información.
- La contraída para subvencionar proyectos mal diseñados o programados que no han beneficiado a la mayoría de la población
- Deudas resultantes de gastos relacionados con irregularidades cometidas por la Administración en la concesión de los contratos.

## 3. SEGÚN SU EJECUCIÓN

3.1. Estado de necesidad: una situación de "peligro para la existencia de un Estado, para su supervivencia política o económica".

- Toda deuda cuyo pago de intereses devenga excesivo, impidiendo el gasto social de primera necesidad y causando el empobrecimiento de la población.
- Toda deuda cuyo pago interfiera en la soberanía de la población.
- Toda deuda que haya generado vulneración de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

3.2. Cambio fundamental de circunstancias.

- Se considerará ilegítimo el pago del sobrecoste generado por las presiones especulativas sobre la deuda soberana.

"Es un contrato firmado y no podemos hacer nada", "lo hicieron políticos a los que votasteis" o "aunque no sea justo es totalmente legal" son algunas de las frases que escudarán prácticas que, a pesar de ser injustas, ilegítimas e incluso realizadas con dolo, serán totalmente legales e imposibilitarán acciones judiciales contra las personas que las han causado, firmado o permitido.

La corrupción y el clientelismo han sabido esconderse tras leyes injustas, contratos mercantiles, creación de empresas ficticias y una interminable lista de atajos legales y burocráticos que esquivan la responsabilidad de las decisiones tomadas por los organismos de gobierno municipales. Muchas de esas decisiones, como las de acometer grandes obras, han sido tomadas también por motivos electoralistas sin pensar en las consecuencias económicas futuras que podrían tener.

Muchos de esos gastos, deudas o procesos no podrán ser llevados ante los tribunales porque no serán hechos delictivos e ilegales, pero eso no significa que la ciudadanía no deba conocerlos para poder entender cuáles han sido los motivos y causas de la situación de sus municipios y tomar decisiones, más allá de las jurídicas, sobre el presente y futuro de su municipio. Por ello la importancia de entender, definir y difundir el término 'deuda ilegítima' a lo largo del proceso de auditoría como herramienta para nombrar y limitar esas deudas y gastos.

## 1.6 Más allá de la deuda económica. Deuda ecológica, social y de género

El proceso de auditoría ciudadana, como proceso político, tiene que ampliar sus miras mucho más allá de la economía. Nuestra situación económica no es lo único que ha sufrido las consecuencias de la corrupción, del gasto exorbitado e ilegítimo ni de las políticas aplicadas por los gobiernos centrales o

locales. Estas acciones y políticas han mermado nuestro Estado de bienestar y creado otras deudas no económicas debemos analizar y visibilizar.

## DEUDA ECOLÓGICA

La deuda ecológica es la obligación de restitución contraída como consecuencia de la degradación del medio ambiente y la biodiversidad, de la emisión de residuos, así como del agotamiento, apropiación y control de los recursos naturales, animales y de conocimientos ancestrales.

Del mismo modo que la el sobreendeudamiento parecía un problema sólo de los países del Sur, el término de deuda ecológica ha sido siempre utilizado por las organizaciones ecologistas para referirse a la deuda que tienen los países del Norte con los del Sur. Pero en los últimos años este término ha sido utilizado por organizaciones sociales y ecologistas para referirse también a la obligación de restituir el daño ecológico que han provocado las políticas de nuestro Gobierno.

A nivel municipal, la deuda ecológica contraída es gigantesca y difícilmente mesurable. El daño ecológico provocado por la recalificación de terrenos agrícolas o forestales para convertirlos en urbanizables, la destrucción de hábitats naturales para la construcción de carreteras u obras megalómanas o la contaminación generada por políticas municipales que no han tenido en cuenta sus implicaciones ecológicas son sólo algunos de los ejemplos de la deuda ecológica contraída.

## DEUDA DE GÉNERO

La deuda de género se define como la deuda histórica que se tiene con las mujeres, por su contribución gratuita en el mantenimiento de la vida, gracias a su trabajo doméstico y de cuidados, el cual no ha sido visibilizado ni valorado por la sociedad patriarcal, pero que resulta imprescindible para el funcionamiento de cualquier sistema productivo y financiero.

En los últimos años se ha utilizado este concepto para definir la deuda contraída con las mujeres debido a políticas, recortes o prioridades en el gasto que provocan un agravio en estas de una manera directa o indirecta.

A nivel municipal, algunos de los ejemplos son el cierre o no apertura de centros de educación infantil, los recortes en los programas contra la violencia de género o el cierre de pisos de acogida para mujeres víctimas.

## DEUDA SOCIAL

La deuda social es la privación de derechos y las condiciones de vida a las que, con especial dureza, se ven sometidos ciertos sectores de la sociedad, normalmente más vulnerables, comparando su situación con la que tendrían en una sociedad justa y equitativa.

Las políticas de recortes y la priorización del pago de la deuda frente al gasto y la inversión social han provocado una enorme deuda social con la ciudadanía, que ha visto cómo sus servicios públicos y el Estado de bienestar han mermado.

A nivel municipal, algunos ejemplos son la privatización y deterioro de servicios públicos y básicos como el suministro del agua, el recorte en servicios sociales municipales o la eliminación de programas de integración social.

# 2. Buscando INFORMACIÓN. ¿Qué necesitamos y dónde lo encontramos?

*Es sencillamente imposible pagar la deuda,*
*ni puede llevarse a cabo en la práctica ni lo resisten nuestros países,*
*ni resolverá jamas el problema del desarrollo.*
*Constituye un imposible económico y un imposible político.*
*Constituye también un imposible moral.*
**Fidel Castro**

Todo proceso de auditoría debe comenzar con la búsqueda de aquella información que pueda ser relevante para los hechos o procesos de gasto o endeudamiento que vayamos a auditar. Según la línea de trabajo o de análisis que queramos abordar, será necesario un tipo de documentación u otro y necesitaremos consultar unas fuentes u otras. Es importante conocer esta documentación, su uso y dónde podemos encontrarla, ya sea municipal, estatal, europea o no gubernamental.

En este proceso de búsqueda de información sobre nuestros municipios no debemos centrarnos únicamente en fuentes institucionales o documentación meramente técnica. En muchas ocasiones, las principales fuentes de información pueden ser las personas que rodean a la administración local. Las y los vecinos, antiguos empleados del ayuntamiento, los medios locales o personas que han pertenecido a los órganos de gobierno municipales pueden representar una fuente de información de gran valor.

En este capítulo resumiremos la documentación que puede ser necesaria para la auditoría ciudadana municipal y las fuentes de información donde encontrarla.

# 2.1 Conociendo la documentación

## PRESUPUESTOS

Los presupuestos de las administraciones locales se definen como "la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente"[1].

El presupuesto de la entidad local recogerá toda la actividad financiera que va a desarrollar dicho ente, "salvo aquella que venga desarrollada por los entes dotados de personalidad jurídica independiente creados por el municipio para la gestión de determinados servicios, los cuales elaborarán su propio presupuesto o sus estados de previsión de ingresos y gastos, dependiendo de la naturaleza jurídica del ente gestor".

Documentos "que se integran" en el Presupuesto General de la entidad local:

» El presupuesto de la propia entidad local, en el que se integran los créditos de los órganos centralizados, de los órganos territoriales de gestión desconcentrada (Juntas Municipales de Distrito) y de los órganos desconcentrados para la gestión de los servicios que carezcan de personalidad jurídica propia (art. 5.a y 6 del RD[2]).

1 Así los define el 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. Ver en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214&tn=1&p=20151030&vd=#a162

2 Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, rguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos. Ver: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1990-9664&tn=1&p=19900427&vd=#art5

» Los presupuestos de los organismos autónomos dependientes de la misma, diferenciándose los administrativos de los de carácter comercial, industrial, financiero o análogo (art. 5.b del RD).
» Los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local (art. 5.c del RD).

Documento "que se incluye" en el Presupuesto General de la entidad local:

» Las bases de ejecución del Presupuesto General, que contendrán, para cada ejercicio, la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad y de sus organismos autónomos (art. 9 del RD).

Documentos "que se unen" como anexo al Presupuesto General de la entidad local:

» Los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital social sea titular única o participante mayoritaria la entidad municipal (art. 12.a del RD).
» El estado de consolidación del presupuesto de la propia entidad con el de todos los presupuestos y estados de previsión de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles (art. 12.b del RD).
» Los planes de inversión y sus programas de financiación que, en su caso y para un plazo de cuatro años, puedan formular los municipios y demás entidades locales de ámbito supramunici-

pal (art. 12.c del RD). Se coordinará con el Programa de Actuación y Planes de Etapas del Planeamiento Urbanístico (art. 13.2 del RD).

## PRESUPUESTOS LIQUIDADOS O EJECUTADOS

Los presupuestos liquidados o ejecutados se suelen publicar durante el primer trimestre del año posterior y en ellos se encontrarán los gastos e ingresos reales realizados durante ese ejercicio.

Es importante que tengamos los presupuestos presentados y los ejecutados, ya que podremos observar las variaciones entre las partidas presupuestadas inicialmente y el verdadero gasto o ingreso, así como las modificaciones entre partidas y capítulos realizadas a lo largo del año, como veremos en el capítulo 4. Estas modificaciones se publicitarán en el tablón del ayuntamiento si son entre partidas de un mismo capítulo, pero deberán llevarse al pleno del ayuntamiento para su aprobación si son modificaciones de crédito entre capítulos.

## MEMORIA DE ALCALDÍA

La memoria de alcaldía es el documento en el que la presidencia de la corporación explica las líneas básicas del presupuesto y desarrolla las principales características del mismo.

## ANEXO DE INVERSIONES

Este documento incluye los datos básicos de todos los gastos de inversión que se recogen en los presupuestos, tales como denominación del proyecto, dotación presupuestaria, aplicación a la que se cargarán sus gastos y plazo de ejecución.

## EL PLAN DE INVERSIONES

El plan de inversiones será un documento que recogerá la totalidad de los proyectos de inversiones que se prevea realizar en el plazo de cuatro años, asignándoseles un código que habrá de mantenerse hasta el final de su ejecución. Por cada proyecto deberá especificarse, como mínimo:

- Código de identificación
- Denominación del proyecto
- Año de inicio y año de finalización previstos
- Importe total previsto
- Anualidad prevista para cada uno de los cuatro ejercicios
- Tipo de financiación, determinando si se financia con recursos generales o con ingresos afectados
- Previsible vinculación de los créditos asignados
- Órgano encargado de su gestión

## ANEXO DE DEUDA Y CONTRATOS DE CRÉDITO

El Anexo de deuda es un documento que deberá ir anexado al Presupuesto General y reflejará el estado de previsión de movimientos y situación de la deuda comprensiva del detalle de operaciones de crédito o de endeudamiento pendientes de reembolso al principio del ejercicio, de las nuevas operaciones que se prevé realizar a lo largo del ejercicio y del volumen de endeudamiento al cierre del ejercicio económico. En él se distinguen operaciones a corto plazo, operaciones a largo plazo, de recurrencia al mercado de capitales y realizadas en divisas o similares, así como las amortizaciones que se prevé realizar durante el mismo ejercicio. En este documento vendrán reflejadas también las entidades bancarias con las que están contraídas las deudas.

Los contratos de crédito pueden ser con entidades financieras o con otras administraciones públicas. En estos contratos podremos

encontrar todo el detalle sobre las condiciones en las que se han firmado las financiaciones, así como las cláusulas adjuntas al préstamo, como veremos a lo largo del capítulo 6.

## ACTAS DE PLENOS

Las actas de los plenos son un valioso documento para conocer la gestión del ayuntamiento. Recogen información muy valiosa y ordenada cronológicamente de las decisiones tomadas y las acciones realizadas por un municipio. En las actas podemos encontrar los puntos del día tratados, las mociones presentadas, las personas asistentes, las decisiones y acuerdos tomados, la posición tomada por los partidos en referencia a las votaciones. Cuando conocemos la fecha exacta de la toma de una decisión, nos puede ser muy útil buscar las actas de los plenos cercanos a la fecha.

## COMISIONES ESPECIALES

No es usual encontrar que algunos municipios hayan creado comisiones especiales para investigar algún caso de corrupción o malversación del que ellos mismos hayan sido partícipes, pero en ocasiones sí se han creado comisiones para casos concretos por gobiernos posteriores o por los partidos de la oposición. Toda la documentación referente a una de estas comisiones especiales tiene que estar disponible y puede que sea muy valiosa si el caso tratado por la comisión es parte del proceso que queremos auditar.

## DOCUMENTACIÓN SOBRE CONCESIONES, LICITACIONES Y PROVEEDORES

La documentación referente a las concesiones, concursos públicos o las que justifican los contratos de servicios serán de vital importancia para poder analizar estos procesos que han constituido una de las principales herramientas para desviar dinero de lo público a lo privado, como veremos en el capítulo 5.

## CONTRATOS DE CONCESIÓN DE SERVICIOS Y OBRAS

Este contrato persigue adjudicar la gestión de servicios públicos, que son competencia de una administración pública, a una entidad privada, a la que se concederá el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien ese derecho acompañado del de percibir un precio. La concesión puede ser de obras o de servicios.

Estos contratos deberán tener información referente a su duración, que nunca podrá ser indefinida. En el pliego de cláusulas administrativas particulares se fijará necesariamente su duración y la de las prórrogas de que pueda ser objeto. Deberá incluir también los precios, un sistema de revisión de precios que conste de fórmulas y coeficientes de revisión, los pliegos de obligado cumplimiento y las condiciones de modificación, extinción, suspensión y reversión del contrato.

## CONTRATOS FORMALIZADOS DE SERVICIOS Y SUMINISTROS

Toda relación para proveer servicios o suministros a un organismo público debe contar con un contrato formalizado en el que podremos encontrar toda la información referente a las condiciones con las que se presta ese servicio o se provee ese suministro. Este contrato debe indicar las condiciones económicas de la contratación, como el presupuesto y las formas de pago, las condiciones y pliegos técnicos de la oferta, los criterios de contratación y la puntuación obtenida en caso de concurso, el órgano de contratación y la documentación requerida al proveedor para poder formalizar el contrato.

## ESTUDIO DE VIABILIDAD

Para los contratos de obra el órgano que corresponda de la administración concedente acordará la realización de un estudio de viabilidad de la misma.

Deberá contener, al menos, los datos, análisis, informes o estudios que procedan sobre los puntos siguientes:

- Finalidad y justificación de la obra, así como definición de sus características esenciales.
- Previsiones sobre la demanda de uso e incidencia económica y social de la obra en su área de influencia y sobre la rentabilidad de la concesión.
- Valoración de los datos e informes existentes que hagan referencia al planeamiento sectorial, territorial o urbanístico.
- Estudio de impacto ambiental cuando éste sea preceptivo de acuerdo con la legislación vigente. En los restantes casos, un análisis ambiental de las alternativas y las correspondientes medidas correctoras y protectoras necesarias.
- Justificación de la solución elegida, indicando entre las alternativas consideradas, si se tratara de infraestructuras viarias o lineales, las características de su trazado.
- Riesgos operativos y tecnológicos de la obra.
- Coste de la inversión que se va a realizar, así como el sistema de financiación propuesto para la construcción de la obra con la justificación, asimismo, de la procedencia de ésta.
- Estudio de seguridad y salud o, en su caso, estudio básico de seguridad y salud, en los términos previstos en las disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción.

Además de los contratos formalizados, los pliegos técnicos y el estudio de viabilidad, existen otros documentos en torno a las licitaciones y cesiones de obras y servicios públicos que nos podrán aportar información, tales como el plan financiero, el proyecto inicial, la documentación referente al proceso de licitación pública y elección de la oferta, estudios de impacto ambiental, etc.

## 2.2 ¿Dónde buscar la información?

### EL AYUNTAMIENTO

La principal fuente de información para el ciudadano debe ser el mismo ayuntamiento. Como administración pública más cercana a la ciudadanía, debe responder a las peticiones de información por parte de esta. Durante muchos años, la opacidad y la poca disposición por parte de las entidades de gobierno local de abrir las instituciones y ofrecer vías de comunicación y participación a la ciudadanía han sido barreras que separaban a la población de la gestión de los municipios. Barreras que han servido para ocultar la mala gestión, el despilfarro, la corrupción y el clientelismo perpetuado por muchos gobiernos municipales.

Una de las primeras batallas que debemos afrontar es la exigencia de transparencia, ya sea desde dentro del ayuntamiento, si somos parte del equipo de gobierno, como desde fuera. Debemos exigir no sólo que toda la documentación referente a un municipio sea pública, sino que esté disponible de una manera sencilla, en formatos descargables, manejables y en un lenguaje que pueda entender la mayoría de la población.

La Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

El artículo 12 de esta ley indica que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en el artículo 105.b de la Constitución española. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

El artículo 17 de la Ley de Transparencia es el que legisla sobre la solicitud de acceso a la información del siguiente modo:

» El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. Cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se dirigirá a la administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a las que se encuentren vinculadas.

» La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de: a) la identidad del solicitante; b) la información que se solicita; c) una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones; d) en su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.

» El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud.

» Los solicitantes de información podrán dirigirse a las administraciones públicas en cualquiera de las lenguas cooficiales del Estado en el territorio en el que radique la administración en cuestión.

Amparándonos en esta ley de obligado cumplimiento, podremos exigir a los organismos locales de nuestros municipios toda la documentación que hemos visto anteriormente y que necesitaremos para empezar el proceso de auditoría.

## EL PERFIL CONTRATANTE

El "Perfil del contratante" es el apartado que debe encontrarse en cualquier página web del sector público. En él se publica o debería estar publicada –todavía tiene bastantes carencias– la información relativa a la contratación administrativa, tales como los anuncios de licitación, las adjudicaciones provisionales y definitivas y los pliegos de contratación. Está regulado en el artículo 53 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y debe contar con un dispositivo informático que garantice que la fecha y hora de inicio de publicación en el sitio web son fidedignas.

Con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual, y sin perjuicio de la utilización de otros medios de publicidad en los casos exigidos por esta ley o por las normas autonómicas de desarrollo o en los que así se decida voluntariamente, los órganos de contratación difundirán, a través de Internet, su perfil de contratante. La forma de acceso al perfil de contratante deberá especificarse en las páginas web institucionales que mantengan los entes del sector púbico, en la Plataforma de Contratación del Estado y en los pliegos y anuncios de licitación.

El perfil de contratante podrá incluir cualesquiera datos e informaciones referentes a la actividad contractual del órgano de contratación, tales como los anuncios de información previa contemplados en el artículo 125, las licitaciones abiertas o en curso y la documentación relativa a las mismas, las contrataciones programadas, los contratos adjudicados, los procedimientos anulados y cualquier otra información útil de tipo general, como puntos de contacto y medios de comunicación que pueden utilizarse para relacionarse con el órgano de contratación. En todo caso, deberá publicarse en el perfil del contratante la adjudicación provisional de los contratos.

## RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO

La web Rendición de Cuentas[3] es una web oficial del Tribunal de Cuentas junto a los distintos tribunales de cuentas regionales en la que podremos encontrar la información y las cuentas que las administraciones locales están obligadas a rendir. Es el lugar en el que el ciudadano tiene la posibilidad de acceder a la información sobre la gestión económica de las entidades locales deducida de sus cuentas anuales.

Aquí podremos encontrar información muy variada sobre las cuentas y presupuestos de los municipios. Tendremos a nuestra disposición, siempre y cuando se haya presentado al Tribunal de Cuentas, la siguiente documentación:

- Gastos de una entidad local
- Gastos de personal
- Otros gastos corrientes
- Gastos en subvenciones y transferencias
- Gastos de inversión
- Gasto por habitante e inversión por habitante
- Los tributos locales
- Ingresos por subvenciones y transferencias
- Otros ingresos de las entidades locales
- Nivel de endeudamiento de una entidad
- Estado de liquidación del presupuesto de gastos
- Estado de liquidación del presupuesto de ingresos
- El resultado presupuestario
- Información presupuestaria de ejercicios cerrados
- Las cuentas anuales

3 Ver: http://www.rendiciondecuentas.es/

La web también tiene una pestaña con los enlaces a los diferentes Tribunales de Cuentas de las distintas comunidades autónomas[4] y una sección llamada "Observatorio de rendición"[5], donde podremos encontrar información sobre la evolución en los niveles de rendición de cuentas de las entidades locales, por comunidades autónomas, evolución de los indicadores de cumplimiento de los plazos de la Ley de Haciendas Locales de tramitación del presupuesto y de la cuenta general, así como una relación de las entidades locales que no han presentado la cuenta general de algunos de los ejercicios pasados.

## OFICINA VIRTUAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA LOCAL

En esta sección[6] de la web de la Oficina Virtual del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podemos encontrar información muy útil relacionada con la contabilidad de las entidades locales y sus organismos autónomos: normativa contable, formato normalizado de cuentas, aplicación BÁSICAL[7], guías para la apertura de la contabilidad, foro de contabilidad pública local, etc.

## CÁMARAS DE CUENTAS AUTONÓMICAS

Las cámaras de cuentas autonómicas son organismos de control externos encargados de comprobar la adecuación de la actividad económica, presupuestaria, financiera y contable del sector público a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

Estos organismos recogen información referente a la administración de las comunidades autónomas y las entidades locales y sus organismos autónomos, así como sus entes públicos y empresas públicas, indepen-

4 Ver: http://www.rendiciondecuentas.es/es/enlaces/

5 Ver: http://www.rendiciondecuentas.es/es/observatorioderendicion/

6 Ver: http://www.oficinavirtual.pap.meh.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/ContabilidadPublicaLocal/Paginas/Objetivo.aspx

7 Ver: http://www.oficinavirtual.pap.minhap.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/BASICAL/Paginas/QueEs.aspx

dientemente de que se rijan por el derecho público o privado. También rendirán directamente sus cuentas a la Cámara de Cuentas las universidades públicas y las cámaras oficiales de comercio e industria, así como los organismos, entes y sociedades de ellas dependientes.

También será el organismo encargado de fiscalizar las aportaciones a consorcios, fundaciones públicas, a cualquier otra entidad procedente de los sujetos integrantes del sector público, y la concesión y aplicación de subvenciones, créditos, avales y demás ayudas concedidas por los sujetos integrantes del sector público, así como las exenciones y bonificaciones fiscales directas y personales.

Los tribunales de cuentas emiten informes sobre los organismos que controlan y fiscalizan que nos pueden servir de gran ayuda para nuestro proceso de auditoría local. En la web estatal Rendición de Cuentas se puede encontrar un listado de las cámaras de cuentas autonómicas[8].

## MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La Central de Información Económica-Financiera de las Administraciones Públicas provee con carácter público la información sobre la actividad económico-financiera de las distintas administraciones públicas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 28 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera[9].

En el apartado "Sistemas de financiación y deuda pública" podremos encontrar información sobre las comunidades autónomas y las entidades locales, así como una sección con la deuda viva de los municipios[10].

8 Ver: http://www.rendiciondecuentas.es/es/enlaces/
9 En esta web podemos encontrar información recogida por el Ministerio: http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx
10 Ver: http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLs/DeudaViva.aspx

## BANCO DE ESPAÑA

En la web oficial del Banco de España también podemos encontrar información muy útil sobre los niveles de endeudamiento de las administraciones locales. En la sección "Estadísticas" podemos encontrar el apartado "Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE)"[11].

## BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

El Boletín Oficial del Estado (BOE)[12], diario oficial del Estado español, es el medio de publicación de las leyes, disposiciones y actos de inserción obligatoria.

En el BOE se publican:

- Las disposiciones generales de los órganos del Estado y los tratados o convenios internacionales.
- Las disposiciones generales de las comunidades autónomas, de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de Autonomía y en las normas con rango de ley dictadas para el desarrollo de los mismos.
- Las resoluciones y actos de los órganos constitucionales del Estado, de acuerdo con lo establecido en sus respectivas leyes orgánicas.
- Las disposiciones que no sean de carácter general, las resoluciones y actos de los departamentos ministeriales y de otros órganos del Estado y administraciones públicas, cuando una ley o un real decreto así lo establezcan.
- Las convocatorias, citaciones, requisitorias y anuncios cuando una ley o un real decreto así lo establezcan.

11 Ver: http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/cdp.html
12 Ver: https://www.boe.es/

El BOE tiene una herramienta para buscar legislaciones, anuncios, notificaciones, etc. En este apartado podremos buscar en todo el BOE por palabras, algo muy útil para el caso de que necesitemos buscar información referente a nuestro municipio o a alguna empresa o persona en concreto.

Además del estatal, cada comunidad autónoma dispone de un boletín autonómico que también nos podrá aportar mucha información sobre nuestra comunidad y nuestro municipio. En la web del BOE podemos encontrar un listado de enlaces a cada boletín autonómico[13].

## TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

La web del Tribunal de Cuentas Europeo[14], "el guardián financiero de la Unión Europea", como ellos mismos se denominan, fue creada para auditar las finanzas de la UE, por lo que su análisis y la mayoría de la información que encontraremos en esta web se referirá a los fondos y a los gastos comunitarios. En su calidad de auditor externo de la UE, el Tribunal de Cuentas Europeo verifica que los fondos comunitarios se hayan contabilizado correctamente y se gasten de conformidad con la reglamentación y normas vigentes. Debido a que son muchas las inversiones o proyectos acometidos por las administraciones locales los que están financiados por fondos europeos, en esta web podremos encontrar información referente a dichos gastos.

## LA CIUDADANÍA

### Buzón de quejas y filtraciones

La documentación oficial y pública no es la única información que nos puede servir para realizar un proceso de auditoría y de fiscalización de nuestros municipios. Existe mucha información sobre la gestión de los

13 Ver: https://www.boe.es/legislacion/enlaces/boletines_autonomicos.php
14 Ver: http://www.eca.europa.eu/es/Pages/ecadefault.aspx

ayuntamientos que no estará reflejada en papel pero que será de vital importancia para comprender los procesos de endeudamiento, gasto y funcionamiento de un municipio.

Los casos de corrupción más sonados desvelados por la prensa de los últimos años han sido posibles gracias a filtraciones a la prensa mediante buzones de filtraciones anónimas, de igual manera que los mayores escándalos económicos y políticos desvelados en el planeta han sido gracias a las filtraciones realizadas a Wikileaks o las realizadas a consorcios de periodistas como en los casos de los LuxLeaks o los Papeles de Panamá. ¿Por qué no usar esta herramienta a escala municipal?

En el plano local es fácil que haya personas con información comprometida que nos pueda ayudar a comprender y averiguar cuáles han sido los procesos de gasto irregulares o ilegítimos que han endeudado nuestro municipio. Pero es muy posible que estas personas no estén dispuestas a correr el riesgo de publicar esa información por miedo a represalias por parte de los implicados.

Crear un buzón anónimo o una cuenta de email que no exija que el remitente se identifique nos puede ayudar a recibir información comprometida y a salvaguardar la identidad de la persona informante. Un buzón de "quejas y filtraciones" donde ciudadanos de manera anónima puedan enviar documentación o señalar dónde debemos buscar para encontrar irregularidades en la gestión del municipio. Para crear un buzón de estas características existen tecnologías complejas de encriptación de mensajes que protegen completamente a la persona remitente, pero podemos optar por una dirección de correo electrónico en la cual sea el remitente quien use una cuenta anónima para enviar la información, o podemos colocar un buzón físico en un lugar al que la gente tenga fácil acceso sin sentirse observada.

Debemos tener en cuenta que la creación de uno de estos buzones también traerá implícita una labor de filtración de informaciones falsas o documentación que no tenga ninguna validez para el proceso de auditoría.

### Entrevistas personales

Otra técnica para obtener información valiosa para el proceso de auditoría es la de realizar entrevistas a personas que puedan tener información relevante sobre la gestión del municipio. No se trata de realizar un interrogatorio al más puro estilo Gestapo, sino de conocer de primera mano las dinámicas y procedimientos comunes de los órganos de gobierno anteriores o presentes, las correlaciones de fuerza y poder, las relaciones formales e informales de las personas que forman parte de la estructura interna del ayuntamiento con el resto de actores y, en resumen, toda aquella información que nos ayude a comprender el funcionamiento del municipio más allá de la información que podamos encontrar en la documentación.

En muchas ocasiones las prácticas corruptas e irregulares eran tan comunes que llegaban a normalizarse por la población y por las personas que forman parte del funcionamiento interno del ayuntamiento. Preguntas sobre el funcionamiento de este tipo de dinámicas pueden obtener como respuesta un "así se ha hecho siempre" o frases del tipo "nadie pensaba que aquello fuera ilegal" que destapen prácticas corruptas y clientelares aceptadas y normalizadas durante años.

## FUENTES DE INFORMACIÓN NO OFICIALES

Además de las fuentes oficiales, existe un amplio abanico de fuentes no oficiales de plataformas ciudadanas o asociaciones que pueden ser de gran ayuda a la hora de encontrar información referente a nuestro municipio o a otros municipios que se encuentren en situación similar a la nuestra, o servirnos incluso de plataformas de denuncia.

A continuación veremos algunas webs que nos podrán ser útiles como fuentes de información:

**Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda**

La PACD[15] es un movimiento social que nació en el 15M. Desde entonces ha promovido el empoderamiento de la ciudadanía para crear grupos de auditoría ciudadana de la deuda. En su página web se pueden encontrar noticias referentes al gasto y la deuda pública, informes sobre el rescate bancario o políticas fiscales y muchos materiales didácticos y divulgativos sobre la deuda y sus consecuencias.

**Observatorio Ciudadano Municipal**

Los observatorios ciudadanos municipales[16] son grupos de personas de un mismo municipio que se han organizado para construir con la práctica una nueva cultura de la transparencia y de la participación a través de los organismos públicos más próximos: los ayuntamientos. Son, pues, asociaciones abiertas y autogestionadas que realizan auditorías ciudadanas municipales para potenciar el control desde la base de los temas presupuestarios y de todo aquello que afecta a la deuda pública. En su web se puede encontrar un listado de los municipios que ya constan de uno y las instrucciones para poder montar uno de una manera sencilla.

**Datosmacro.com**

Es una web del periódico económico *Expansión.* En ella se pueden buscar datos macro de economía a nivel mundial, pero tiene una opción para buscar y comparar la deuda de los municipios clasificándolos por comunidad autónoma, deuda per cápita, deuda total y otros datos de interés[17].

15 Ver: http://auditoriaciudadana.net/
16 Ver: http://ocmunicipal.net/
17 Ver: http://www.datosmacro.com/deuda/espana/municipios

### Fiscalización Local

En este blog[18], gestionado por tres funcionarios de habilitación estatal, pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería, se pueden encontrar valiosos recursos, sentencias y artículos muy interesantes sobre administración, legislación y fiscalización de las administraciones locales.

### Federación Española de Municipios y Provincias

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación, que agrupa ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares, en total 7.324, que representan más el 90% de los gobiernos locales españoles. En esta web[19] podemos encontrar información recurrente a todas las áreas de las administraciones locales.

### WikiContratación

La wiki (página web colaborativa) Contratación Pública[20] es un proyecto para aglutinar el conocimiento sobre contratación pública de una manera abierta y libre. Esta web contiene una amplia información sobre procesos, regulación y legislación de la contratación pública, así como un extenso glosario de términos.

### Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)[21] tiene por objeto velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas como vía para asegurar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad española a medio y largo plazo. Su misión es garantizar el cumplimiento efectivo por las administraciones públicas del principio de estabilidad

18 Ver: http://www.fiscalizacionlocal.es/
19 Ver: http://www.femp.es/
20 Ver: https://contratacionpublica.wikispaces.com/
21 Ver: http://www.airef.es/

presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario y del endeudamiento público.

En esta web podremos encontrar informes, estudios, artículos o evaluaciones de planes económicos y financieros de las administraciones públicas. Además, desde septiembre de 2016 cuenta también con un Observatorio de Deuda Pública[22] que ofrece informes periódicos sobre el estado de la deuda.

## Fundación CIVIO

CIVIO[23] es una organización sin ánimo de lucro que lucha por lograr una mejor democracia. Su trabajo se centra en la exigencia y facilitación de una transparencia real y un libre acceso a los datos públicos por parte de cualquier ciudadano u organización. Sus proyectos suelen estar orientados a suplir las carencias de transparencia que tienen las administraciones. Los más interesantes para nuestro cometido pueden ser "¿Quién manda?"[24], "El BOE nuestro de cada día"[25], "¿Dónde van mis impuestos?"[26] o "¿Quién cobra la obra?"[27].

## Gobierto

Esta web[28] nos permite visualizar de una manera muy sencilla la información de los presupuestos de los municipios. Nos servirá para poder consultar en qué gasta el dinero nuestro municipio y realizar comparaciones con otros municipios.

22 Ver: http://www.airef.es/es/paginas/99-observatorio-de-deuda-publica
23 Ver: http://www.civio.es/
24 Ver: http://quienmanda.es/
25 Ver: http://elboenuestrodecadadia.com/
26 Ver: http://dondevanmisimpuestos.es/
27 Ver: http://quiencobralaobra.es/
28 Ver: https://presupuestos.gobierto.es/

## LibreBORME

Esta web[29] recoge información sobre empresas del Registro Mercantil. Nos podrá ser de gran utilidad a la hora de conocer información detallada sobre las empresas que han mantenido contratos públicos.

## Informa D&B

Recoge información muy detallada e incluso analizada sobre las empresas, incluyendo información referente a los consejos de administración presentes y futuros o a la empresas accionistas y participadas por la compañía. Esta base es mucho más completa que LibreBorme, pero tiene coste[30].

29 Ver: https://libreborme.net/borme/
30 Ver: http://www.informa.es/

# 3. La AUDITORÍA ciudadana. ¿Por dónde empezamos?

*La auditoría debe ser ciudadana*
*en el sentido de no resolverse en altas esferas políticas ni por expertos.*
*Ha de formar parte del proceso de debate radicalmente*
*democrático sobre el buen vivir.*
**Amaia Pérez Orozco**

Proponemos el proceso de auditoría ciudadana como un instrumento, un mecanismo al alcance de toda la población para analizar de manera crítica la política de endeudamiento –y la gestión económico-financiera en general– llevada a cabo por las autoridades de nuestro país, así como el impacto de esta política sobre la población. No queremos que la auditoría se limite a un análisis de expertos sobre datos financieros, sino que proponemos un análisis más amplio y profundo que abarque desde los recortes en los derechos fundamentales de los ciudadanos, en el medio ambiente y la falta de transparencia, hasta el derecho de control que tienen los ciudadanos sobre aquellos que gobiernan, con el objetivo de promover con ello una participación más activa en los asuntos públicos. Entendemos la auditoría ciudadana como un proceso para, colectivamente, comprender cómo hemos llegado hasta la situación actual, y qué impactos económicos, sociales, culturales, ambientales, de género y políticos ha tenido el proceso de endeudamiento. Sólo a través de esta comprensión colectiva podremos, desde una ciudadanía informada, proponer alternativas que realmente respondan a las necesidades e intereses de la población (y no de los mercados, las élites económicas y los acreedores).

## 3.1 Creando el grupo de auditoría

Para comenzar un proceso de auditoría, lo primero que deberemos hacer será crear un grupo o comisión que realizará o supervisará todas las fases de la auditoría hasta la realización del informe o informes finales. Dependiendo del tamaño del municipio o entidad que vayamos a auditar, y teniendo en cuenta que la auditoría puede fraccionarse en fases diferentes o en secciones según sus objetivos, se podrán crear grupos específicos más acordes a la necesidad de cada fase o de cada sección del proceso de auditoría, aunque es conveniente que haya una comisión central que coordine el proceso.

Es muy importante que el equipo de trabajo tenga total independencia del gobierno que está siendo auditado, así como de poderes políticos, económicos y/o financieros que puedan estar implicados en la gestación de esa deuda y los gastos que la han ocasionado durante el mandato del gobierno o gobiernos auditados.

Otra de las barreras o mitos que deberemos romper es la de que sólo especialistas, economistas o auditores titulados están capacitados para realizar una auditoría municipal de la deuda. Es muy posible que necesitemos que parte del equipo tenga conocimientos contables y económicos para realizar con mayor facilidad y precisión parte del estudio y análisis de la documentación, pero el proceso de auditoría tendrá un campo mucho más amplio si el grupo de auditoría se compone de perfiles más variados que puedan realizar análisis desde puntos de vista distintos a los meramente económicos o contables. Una auditoría municipal, tal y como la entendemos en esta guía y como se han promovido desde los movimientos sociales que han luchado contra la deuda, tiene un principal componente político y social que debe analizar y tener en cuenta fac-

tores más allá de los económicos, como los impactos sociales, de género o medioambientales que hayan causado las políticas de gasto y endeudamiento de los gobiernos locales. Por este motivo, también es recomendable incluir perfiles en el equipo de auditoría que estén familiarizados con la realización de estudios de impacto de género, social o medioambiental.

Este hecho se acentúa mucho más en los casos de municipios de menor tamaño donde es más fácil conocer el funcionamiento económico debido a la cercanía y la facilidad que muestran los municipios menores. En una localidad pequeña es muy común que cualquier persona pueda tener información sobre las dinámicas de funcionamiento irregulares de su ayuntamiento y conocer las redes clientelares de éste. Del mismo modo, la población conoce mejor las verdaderas necesidades de gasto del municipio, y así podrá identificar mejor qué gastos realizados por el consistorio eran necesarios y legítimos y cuáles correspondían a despilfarros innecesarios que no han favorecido a la mayoría de la población y, por lo tanto, deben declararse ilegítimos.

## 3.2 ¿Empezamos? Fases de la auditoría

Desde este manual entendemos el proceso de auditoría como un proceso ciudadano de educación popular y empoderamiento, como un proceso global que abarca desde el análisis de datos hasta la 'normalización' y exigencia de responsabilidades, pasando por la educación popular, y no como un mero proceso que se limita a la obtención de un informe independientemente de quién lo realice. En este proceso de auditoría podemos distinguir tres grandes áreas, que se podrán solapar en el tiempo: una primera parte de análisis; otra de educación, sensibilización y divulgación de datos para que, entre otros, se puedan proponer alternativas que realmente respondan a las necesidades de la población, y una tercera

parte de 'normalización', es decir, de incorporación de nuevos controles y/o leyes/normas para asegurar una correcta gestión de las instituciones en beneficio de la ciudadanía y exigencia de responsabilidades en caso de que fueran necesarias.

La parte del análisis, independientemente del tipo de auditoría que se lleve a cabo, ciudadana, técnica y/o mixta, estará dividida en tres fases: preliminar, ejecución e informe. Estas fases son las que se utilizan en los procesos de auditorías técnicas y son aplicables a todos los análisis y/o estudios que se quieran llevar a cabo, ya que de una forma sencilla y organizada marcan las pautas que hay que seguir.

## PRIMERA PARTE

### 1. Fase preliminar/planificación

La planificación supone el esfuerzo de plantearse a priori, y en base a la a veces escasa y/o nula información de la que disponemos, cuáles serán los objetivos de la auditoría, cuál será su alcance y qué metodología deberá aplicarse para el logro de dichos objetivos. En esta fase se dará respuesta y se determinarán entre otros los siguientes elementos:

» **El objetivo.** Definir, establecer para qué/por qué se realiza la auditoría. *(Por qué auditar)*

» **El alcance.** Delimitar su extensión; por lo tanto, hay que establecer el período y las cuentas (partidas), proyectos, áreas, etc., que hay que examinar, además de establecer las prioridades de análisis. *(Qué auditar)*

Si queremos abarcar un proceso de auditoría integral de todas las cuentas y procesos de endeudamiento y gasto del municipio o de varios frentes a la vez, cabe el riesgo de que no seamos capaces de cumplir las expectativas creadas, lo cual puede ocasionar impotencia y frustración,

tanto en el equipo de auditoría como en la población expectante de los resultados. Si además hemos hecho público que vamos a seguir todas esas líneas de trabajo y anunciamos unos resultados, como, por ejemplo, la disminución de la deuda del municipio, que finalmente no somos capaces de garantizar, la frustración se instaurará en la población y será ésta la que pierda confianza en el proceso de auditoría y, por ende, en nuestra gestión del proceso.

Por ello, lo más indicado será medir fuerzas y analizar qué líneas de trabajo son abarcables, jerarquizarlas y definir una estrategia y un horizonte temporal del proceso en el que se marquen los objetivos e hitos de la auditoría. El proceso de auditoría debe ser estable y seguro; no hay que dejarse llevar por las prisas ni por la euforia.

» **El equipo de trabajo.** Definir el equipo de trabajo, establecer si es una auditoría ciudadana, técnica y/o mixta. Conocer el número de personas con el que se cuenta y el perfil del equipo. *(Quién)*

Debemos medir nuestras fuerzas, ya que no será lo mismo una auditoría realizada por un grupo de ciudadanía que una lanzada por un partido de gobierno. Tampoco será el mismo proceso si se realiza contando con un equipo de técnicos del ayuntamiento que puedan dedicar parte o la totalidad de su jornada laboral al proceso que una auditoría completamente ciudadana donde no habrá una intervención de los funcionarios locales ni de ninguna agrupación política. De igual modo, deberemos calcular cuál es la disposición de tiempo que tienen las personas que formarán parte del proceso. Para medir los recursos de los que disponemos, podemos contestar a las siguientes preguntas.

*¿Qué posición tenemos dentro del ayuntamiento?*

Si somos el partido de gobierno, tendremos un mayor acceso a la documentación necesaria para comenzar la auditoría, lo cual nos facilitará en gran medida el trabajo. En el caso contrario, si somos un grupo de ciudadanía sin representación en el ayuntamiento, tendremos que superar las barreras relativas a la falta de transparencia y accesibilidad de la documentación. Si nos encontramos en la oposición, tendremos un mayor poder para presionar desde dentro del ayuntamiento, pero esto no nos asegura una plena disposición de la información. Esta posición dentro del consistorio será uno de los factores que deberemos tener en cuenta a la hora de marcar unos objetivos y plazos reales del proceso de auditoría.

*¿Con qué recursos humanos contamos?*

En los casos en los que no contemos con un equipo técnico propio del ayuntamiento necesitaremos una base social de gente dispuesta a acometer el proceso de auditoría. Por este motivo es importante tener una ciudadanía concienciada, dispuesta a participar en el proceso.

*¿Esa base social tiene conocimientos contables, presupuestarios, jurídicos, de género, ambientales, etc.?*

Aunque, como ya hemos indicado antes, no es necesario ser un experto contable o auditor, esto sí facilitará y agilizará el trabajo de auditoría, por lo que conocer las aptitudes técnicas de los recursos humanos de los que podemos disponer será un factor importante para calcular los tiempos y objetivos de la auditoría. Tener en el equipo a una persona conocedora del funcionamiento interno de un ayuntamiento, de los procesos de licitación pública o de la elaboración de presupuestos puede facilitar mucho el proceso.

*¿El ayuntamiento tiene suficientes técnicos dispuestos y que se puedan liberar?*
Cuando nos encontremos en la posición de gobierno, el proceso de auditoría podría contar con la "mano de obra" de los técnicos del ayuntamiento, si los tiene y si están disponibles. Un problema muy común en ayuntamientos de menor tamaño es la falta de funcionarios a los que podamos recurrir para realizar el proceso de auditoría. El problema se agrava cuando no somos el partido que gobierna.

*¿Confiamos en ellos?*
Otra problemática con la que nos podemos encontrar en los municipios donde ha habido gobiernos locales que han perdurado muchas legislaturas es que los técnicos y funcionarios del ayuntamiento pueden haber formado parte de las redes clientelares o corruptas, haber estado implicados sin tener conocimiento de ello o haber estado al tanto pero no haber denunciado la situación por miedo a represalias. En estas situaciones es difícil confiar la auditoría a ese funcionariado y nos veremos obligados a organizar este proceso de una manera paralela sin recurrir a ese capital humano.

Una vez tengamos claros cuáles son nuestros recursos humanos y hayamos calculado el tiempo disponible, crearemos el grupo o comisión de auditoría que se encargará de todas las fases de la auditoría.

» **Una estimación de tiempos y fechas de realización del trabajo** *(Cuándo)*. La auditoría debe ser entendida como un proceso continuo que sirva ya no sólo para analizar el pasado, sino como un proceso abierto que analice constantemente las implicaciones e impactos de las políticas de gasto, ingreso y endeudamiento del municipio. No obstante, será conveniente marcar fechas y un horizonte temporal a las diferentes partes o secciones de los procesos, realizando una planificación temporal a medida que se vaya realizando.

» **Metodología de trabajo.** En la medida de lo posible, establecer y estandarizar los criterios, los análisis y la metodología de trabajo, para que se puedan reproducir en diferentes ayuntamientos. *(Cómo)*

## 2. Trabajo de campo/ejecución

En las auditorías técnicas, esta fase se denomina trabajo de campo. Es el centro de lo que se considera el trabajo de auditoría como tal, es decir, el análisis y obtención de las evidencias que servirán como prueba de los argumentos utilizados en la documentación que generaremos para educar e informar a la población, en el informe que elaboraremos para evidenciar la ilegitimidad de la deuda y/o de los gastos analizados y los posibles actos corruptos llevados a cabo. Este trabajo servirá para poder exigir las responsabilidades oportunas.

En esta fase se deberá:

» Solicitar información, transparencia.
» Analizar los hechos/casos más importantes (materialidad).
» Obtener evidencias y documentarlas.

Para comenzar el proceso de auditoría necesitaremos obtener mucha información y documentación que en ocasiones no será fácil de conseguir. Muchos municipios tienen unos altos niveles de opacidad o usan el silencio administrativo para ocultar gran parte de la documentación y no exponerla públicamente. La falta de transparencia, a la que supuestamente pretende poner fin la Ley de Transparencia, permite a muchas administraciones locales ocultar la documentación o no hacerla pública. En muchas ocasiones se utiliza el silencio administrativo para negarse a hacer pública la documentación exigida por la ciudadanía con la intención de entorpecer el proceso.

Para llevar a cabo el análisis existen dos tipos de pruebas:

» **De cumplimiento.** Tienen como objeto obtener evidencia de que los procedimientos de control interno, en los que el auditor basa su confianza en el sistema, están siendo aplicados en la forma establecida. También pueden englobar los análisis de legalidad, es decir, sobre si cumplen las leyes y/o normas establecidas.

» **Sustantivas.** Su objetivo es obtener evidencia de auditoría relacionada con la integridad, exactitud y validez de la información financiera auditada. Consisten en las pruebas de transacciones y saldos, así como en las técnicas de examen analítico.

- Los principales fines de estas pruebas son comprobar:
- Que los activos y pasivos existen en una fecha dada.
- Que los activos son bienes o derechos de la entidad y los pasivos son obligaciones, a una fecha dada.
- Que las transacciones o hechos registrados tuvieron lugar.
- Que no hay activos, pasivos o transacciones que no estén debidamente registrados.
- Que los activos y pasivos están registrados por su valor adecuado.
- Que las transacciones se registran por su justo importe.
- Que los ingresos y gastos han sido imputados correctamente al período.
- Que las transacciones se clasifican de acuerdo con principios y normas contables generalmente aceptadas y la memoria contiene la información necesaria y suficiente para la interpretación y comprensión adecuada de la información financiera auditada.

Habitualmente las pruebas sustantivas utilizadas para el logro de estos fines son la verificación documental, las revisiones físicas, los procedimientos analíticos y las confirmaciones de terceros. Estos mecanismos no deben utilizarse únicamente para un análisis financiero, sino que el análisis que desde esta guía se propone es mucho más profundo y amplio y engloba desde un análisis ambiental hasta uno social y de género.

### 3. Informe

Una vez se disponga de los resultados del análisis se deberá redactar un informe con las principales conclusiones. El informe variará en función del análisis realizado y de su objetivo. Se realizarán tantos informes como análisis se hagan.

## SEGUNDA PARTE

### Educación popular

Durante el proceso se deberá crear material didáctico y/o hacer presentaciones a la ciudadanía para que poco a poco sea consciente del importante papel que juega y vuelva a tener el control sobre las instituciones siempre disponiendo de la información necesaria para poder valorar y debatir las medidas que se toman desde los ayuntamientos.

### Divulgación de datos

En esta parte podemos discernir dos procesos. Uno propio del proceso de auditoría, como es la divulgación de las incidencias o resultados que se van hallando, bien sea vía *online* (soporte informático), bien en soporte documental o bien en presentaciones presenciales (a través de asambleas de barrio, plenos, etc., utilizando los canales de comunicación y participación existentes).

Otro proceso que se engloba en esta fase es el de transparencia y facilitación de datos de forma genérica, para que toda la ciudadanía tenga acceso de forma fácil y en formato abierto a toda la información relativa a contratación o presupuestos (máximo detalle). Y ello para que de forma continuada e independiente la ciudadanía pueda ejercer el control que le corresponde sobre las instituciones públicas y pueda solicitar la rendición de cuentas correspondiente.

Este apartado lo desarrollaremos con más detalle en el capítulo 9 de esta guía.

## TERCERA PARTE

### Normativización

Aprender del proceso y mejorar la gestión pública. Es clave que, más allá de las acciones que se pueda emprender frente a una deuda, contrato o análisis determinado, el proceso de auditoría ciudadana contribuya a la mejora de la gestión pública municipal. Así se podrá poner en marcha nuevas herramientas (como leyes o normativas municipales) que garanticen que las acciones o comportamientos considerados ilegítimos o que favorecen a una élite no se vuelvan a repetir. El objetivo final no es sólo señalar las irregularidades o las diferentes políticas económicas que hayan favorecido a determinados actores, sino determinar qué ha fallado y proponer mejoras en los procesos mediante mecanismos y regulación que garanticen una correcta gestión pública en el tiempo, mejorando así la eficiencia y eficacia municipal en beneficio de la ciudadanía.

### Exigencia de responsabilidades

En la medida de lo posible, exigir las responsabilidades oportunas a los responsables de los actos y/o incidencias detectadas. Habrá ocasiones en las que no se podrá solicitar responsabilidades legales, pero sí morales/

públicas, y es aquí donde la ciudadanía debería incidir para que en el futuro estos actos no queden impunes.

Este apartado se desarrollará más en detalle en el capítulo 10 de esta guía.

# 4. Analizando LOS PRESUPUESTOS municipales

*Esa deuda no la tenemos que pagar y, en todo caso, primero debe auditarse.*
*Cada deuda que se paga, es un niño más con hambre.*
**Nora Cortiñas, Madres de Plaza de Mayo**

Tal y como hemos indicado en el capítulo 2, y según vienen definidos por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL)[1], los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones –gastos– que, como máximo, pueden reconocer la entidad y sus organismos autónomos, y los derechos –ingresos– que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio. Así como las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente (artículo 143, LRHL).

El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán los derechos liquidados en el mismo, cualquiera que sea el período de que se deriven (artículo 144.a, LRHL), y las obligaciones reconocidas durante el mismo (art. 144.b, LRHL).

Pero los presupuestos son mucho más que la contabilidad cifrada de los ingresos y los gastos. Del presupuesto de un ayuntamiento se desprenden las prioridades políticas de la Administración local al mostrar en qué se pretende gastar el dinero, en qué cantidad y de qué manera se financia ese gasto mediante los ingresos que se prevé recaudar durante el ejercicio. El análisis de los presupuestos nos puede señalar cuáles han sido las políticas de gasto de un ayuntamiento, las desviaciones o políticas que

1 Ver: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214

no han podido ejecutar y las causas del endeudamiento de un municipio, entre otros muchos factores.

Los presupuestos se presentan cada año como una planificación de lo que se va a gastar durante ese año, pero pueden sufrir cambios en la cantidad o en la finalidad mediante los distintos tipos de modificaciones presupuestarias entre partidas que permite la legislación. Por ello, para realizar un análisis de los presupuestos de años anteriores, siempre será mejor usar las liquidaciones de los presupuestos, ya que éstas muestran el verdadero gasto ejecutado durante el ejercicio.

## 4.1 Entendiendo los presupuestos

Antes de empezar a analizar los presupuestos presentes y pasados de nuestro municipio, deberemos aprender nociones básicas sobre su estructura, sus contenidos, la documentación que los acompaña y los procedimientos de elaboración y aprobación. Del mismo modo, entender la clasificación de los ingresos y los gastos será básico para poder localizar con facilidad partidas presupuestarias concretas o para poder entender las modificaciones realizadas durante el año. Nos sumergimos a continuación en seis de los artículos 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, que nos ayudarán a entender un poco mejor los presupuestos[2].

### Contenido del Presupuesto General

El Presupuesto General se elaborará anualmente y se integrará de los siguientes documentos:

» El presupuesto de la propia entidad.

2 Artículos 165 a 169 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.

» Los de los organismos autónomos dependientes de ésta. Los de carácter administrativo y los de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.
» Los estados de previsión de gastos e ingresos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local.

Contenido de los presupuestos integrantes del Presupuesto General:
1. El Presupuesto General atenderá al cumplimiento del principio de estabilidad en los términos previstos en la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, y contendrá para cada uno de los presupuestos que en él se integren:

a) Los estados de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.
b) Los estados de ingresos, en los que figurarán las estimaciones de los distintos recursos económicos que se va a liquidar durante el ejercicio.

Asimismo, incluirá las bases de ejecución, que contendrán la adaptación de las disposiciones generales en materia presupuestaria a la organización y circunstancias de la propia entidad, así como aquellas otras necesarias para su acertada gestión, estableciendo cuantas prevenciones se consideren oportunas o convenientes para la mejor realización de los gastos y recaudación de los recursos, sin que puedan modificar lo legislado para la administración económica ni comprender preceptos de orden administrativo que requieran legalmente procedimiento y solemnidades específicas distintas de lo previsto para el presupuesto.

2.Los recursos de la entidad local y de cada uno de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectados a fines determinados.
3. Los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la ley lo autorice de modo expreso. Se exceptúan de lo anterior las devoluciones de ingresos que se declaren indebidos por tribunal o autoridad competentes.
4. Cada uno de los presupuestos que se integran en el presupuesto general deberá aprobarse sin déficit inicial.

**Anexos al presupuesto general**

1. Al presupuesto general se unirán como anexos:

a) Los planes y programas de inversión y financiación que, para un plazo de cuatro años, podrán formular los municipios y demás entidades locales de ámbito supramunicipal.

b) Los programas anuales de actuación, inversiones y financiación de las sociedades mercantiles de cuyo capital social sea titular único o partícipe mayoritario la entidad local.

c) El estado de consolidación del presupuesto de la propia entidad con el de todos los presupuestos y estados de previsión de sus organismos autónomos y sociedades mercantiles.

d) El estado de previsión de movimientos y situación de la deuda comprensiva del detalle de operaciones de crédito o de endeudamiento pendientes de reembolso al principio del ejercicio, de las nuevas operaciones previstas a realizar a lo largo del ejercicio y del volumen de endeudamiento al cierre del ejercicio

económico, con distinción de operaciones a corto plazo, operaciones a largo plazo, de recurrencia al mercado de capitales y realizadas en divisas o similares, así como de las amortizaciones que se prevé realizar durante el mismo ejercicio.

2. El plan de inversiones que deberá coordinarse, en su caso, con el programa de actuación y planes de etapas de planeamiento urbanístico, se completará con el programa financiero, que contendrá:

a) La inversión prevista a realizar en cada uno de los cuatro ejercicios.

b) Los ingresos por subvenciones, contribuciones especiales, cargas de urbanización, recursos patrimoniales y otros ingresos de capital que se prevea obtener en dichos ejercicios, así como una proyección del resto de los ingresos previstos en el citado período.

c) Las operaciones de crédito que resulten necesarias para completar la financiación, con indicación de los costes que vayan a generar.

3. De los planes y programas de inversión y financiación se dará cuenta, en su caso, al pleno de la corporación coincidiendo con la aprobación del presupuesto, debiendo ser objeto de revisión anual, añadiendo un nuevo ejercicio a sus previsiones.

**Estructura de los estados de ingresos y gastos**

1. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas establecerá con carácter general la estructura de los presupuestos de las entidades locales teniendo en cuenta la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, las finalidades u objetivos que con estos últimos se propongan conseguir y de acuerdo con los criterios que se establecen en los siguientes apartados de este artículo.

2. Las entidades locales podrán clasificar los gastos e ingresos atendiendo a su propia estructura de acuerdo con sus reglamentos o decretos de organización.

3. Los estados de gastos de los presupuestos generales de las entidades locales aplicarán las clasificaciones por programas y económica de acuerdo con los siguientes criterios:

a) La clasificación por programas constará de los siguientes niveles: el primero relativo al área de gasto, el segundo a la política de gasto, el tercero a los grupos de programas, que se subdividirán en programas. Esta clasificación podrá ampliarse en más niveles, relativos a subprogramas respectivamente.

En todo caso, y con las peculiaridades que puedan concurrir en el ámbito de las entidades locales, los niveles de área de gasto y de política de gasto se ajustarán a los establecidos para la Administración del Estado.

b) La clasificación económica presentará con separación los gastos corrientes y los gastos de capital, de acuerdo con los siguientes criterios:

En los créditos para gastos corrientes se incluirán los de funcionamiento de los servicios, los de intereses y las transferencias corrientes.

En los créditos para gastos de capital, los de inversiones reales, las transferencias de capital y las variaciones de activos y pasivos financieros.

c) La clasificación económica constará de tres niveles, el primero relativo al capítulo, el segundo al artículo y el tercero al concepto. Esta clasificación podrá ampliarse en uno o dos niveles, relativos al subconcepto y la partida respectivamente.

En todo caso, los niveles de capítulo y artículo habrán de ser los

mismos que los establecidos para la Administración del Estado.

4. La aplicación presupuestaria cuya expresión cifrada constituye el crédito presupuestario vendrá definida, al menos, por la conjunción de las clasificaciones por programas y económica, a nivel de grupo de programa o programa y concepto o subconcepto respectivamente.

En el caso de que la entidad local opte por utilizar la clasificación orgánica, ésta integrará asimismo la aplicación presupuestaria.

El control contable de los gastos se realizará sobre la aplicación presupuestaria antes definida y el fiscal sobre el nivel de vinculación determinado conforme dispone el artículo 172 de esta Ley.

5. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas establecerá la estructura de la información de los presupuestos, de su ejecución y liquidación, a la que deberán ajustarse todas las entidades locales a efectos del cumplimiento de sus obligaciones de remisión de dicha información.

**Procedimiento de elaboración y aprobación inicial**

1. El presupuesto de la entidad local será formado por su presidente y a él habrá de unirse la siguiente documentación:

a) Memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que presente en relación con el vigente.

b) Liquidación del presupuesto del ejercicio anterior y avance de la del corriente, referida, al menos, a seis meses del ejercicio corriente.

c) Anexo de personal de la entidad local.

d) Anexo de las inversiones a realizar en el ejercicio.

e) Anexo de beneficios fiscales en tributos locales conteniendo información detallada de los beneficios fiscales y su incidencia en los ingresos de cada entidad local.

f) Anexo con información relativa a los convenios suscritos con las comunidades autónomas en materia de gasto social, con es-

pecificación de la cuantía de las obligaciones de pago y de los derechos económicos que se deben reconocer en el ejercicio al que se refiere el presupuesto general y de las obligaciones pendientes de pago y derechos económicos pendientes de cobro, reconocidos en ejercicios anteriores, así como de la aplicación o partida presupuestaria en la que se recogen, y la referencia a que dichos convenios incluyen la cláusula de retención de recursos del sistema de financiación a la que se refiere el artículo 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

g) Un informe económico-financiero, en el que se expongan las bases utilizadas para la evaluación de los ingresos y de las operaciones de crédito previstas, la suficiencia de los créditos para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles y los gastos de funcionamiento de los servicios y, en consecuencia, la efectiva nivelación del presupuesto.

2. El presupuesto de cada uno de los organismos autónomos integrantes del general, propuesto inicialmente por el órgano competente de aquéllos, será remitido a la entidad local de la que dependan antes del 15 de septiembre de cada año, acompañado de la documentación detallada en el apartado anterior.

3. Las sociedades mercantiles, incluso de aquellas en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la entidad local, remitirán a ésta, antes del día 15 de septiembre de cada año, sus previsiones de gastos e ingresos, así como los programas anuales de actuación, inversiones y financiación para el ejercicio siguiente.

4. Sobre la base de los presupuestos y estados de previsión a que se refieren los apartados anteriores, el presidente de la entidad formará el presupuesto general y lo remitirá, informado por la Intervención y con

los anexos y documentación complementaria detallados en el apartado 1 del artículo 166 y en el presente artículo, al pleno de la corporación antes del día 15 de octubre para su aprobación, enmienda o devolución.
5. El acuerdo de aprobación, que será único, habrá de detallar los presupuestos que integran el presupuesto general, no pudiendo aprobarse ninguno de ellos separadamente.

**Publicidad, aprobación definitiva y entrada en vigor**

1. Aprobado inicialmente el presupuesto general, se expondrá al público, previo anuncio en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, por 15 días, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el pleno. El presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubiesen presentado reclamaciones; en caso contrario, el pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas.
2. La aprobación definitiva del presupuesto general por el pleno de la corporación habrá de realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse.
3. El presupuesto general, definitivamente aprobado, será insertado en el boletín oficial de la corporación, si lo tuviera, y, resumido por capítulos de cada uno de los presupuestos que lo integran, en el de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial.
4. Del presupuesto general definitivamente aprobado se remitirá copia a la Administración del Estado y a la correspondiente comunidad autónoma. La remisión se realizará simultáneamente al envío al boletín oficial a que se refiere el apartado anterior.
5. El presupuesto entrará en vigor, en el ejercicio correspondiente, una vez publicado en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo.
6. Si al iniciarse el ejercicio económico no hubiese entrado en vigor el

presupuesto correspondiente, se considerará automáticamente prorrogado el del anterior, con sus créditos iniciales, sin perjuicio de las modificaciones que se realicen conforme a lo dispuesto en los artículos 177, 178 y 179 de esta ley y hasta la entrada en vigor del nuevo presupuesto. La prórroga no afectará a los créditos para servicios o programas que deban concluir en el ejercicio anterior o que estén financiados con crédito u otros ingresos específicos o afectados.

7. La copia del presupuesto y de sus modificaciones deberá hallarse a disposición del público, a efectos informativos, desde su aprobación definitiva hasta la finalización del ejercicio.

## 4.2 Los principios presupuestarios

Los principios presupuestarios son un conjunto de reglas comunes que deben seguirse tanto para confeccionar los presupuestos públicos como para ejecutarlos e interpretarlos:

- El presupuesto debe contener todos los gastos e ingresos que se piensa realizar durante el año. A priori no se puede acordar un gasto si no se ha previsto en el presupuesto.
- Cada gasto ha de imputarse a la partida adecuada y cada partida responde a una necesidad concreta y específica. No se puede pagar con cargo a una partida gastos que correspondan a otra finalidad o necesidad. Un gasto puede autorizarse aunque en la partida correspondiente no tenga crédito suficiente, si no se sobrepasa la previsión del capítulo y del grupo de función al que esté adscrito en la clasificación funcional.
- Todo presupuesto público debe aprobarse sin déficit inicial; es decir, la previsión de los gastos ha de ser igual o inferior a los ingresos que durante el ejercicio se calcula que se obtendrán. El

presupuesto ha de estar equilibrado.

» Los ingresos son una previsión, pudiendo recaudarse cantidades superiores, de modo que se origine al final del año un superávit presupuestario; o recaudar cantidades inferiores a las previstas, originando un déficit porque se ha gastado más de lo que se ha ingresado.

» Para evitar la tentación de incrementar artificialmente los ingresos, la ley exige que, junto al presupuesto, se incluyan unos documentos que justifiquen su correcta confección, y el informe del interventor debe avalar estos estudios y garantizar el equilibrio presupuestario.

La ley establece tres reglas fiscales que deben cumplir todos los ayuntamientos tanto en la elaboración, como en la modificación y en la liquidación de los presupuestos:

» **Regla del saldo presupuestario,** por las que los presupuestos deben incluir un equilibrio no financiero (lo que viene a ser que los principales gastos no se pueden cubrir con préstamos nuevos).

» **Regla de sostenibilidad financiera,** por la que la deuda del ayuntamiento no debe superar determinados parámetros (en su conjunto, para 2016 no puede superar el 3,4% del PIB, frente al 22,5% de las comunidades autónomas y el 72,5% de la Administración central).

» **Regla de gasto,** por la que el gasto presupuestario no puede superar determinados parámetros (crecimiento esperado del PIB) respecto al ejercicio siguiente, aunque tenga recursos para crecer más que ese porcentaje (para 2016 el incremento no podrá pasar de un 1,8%; para 2017, de un 2,2%, y para 2018, de

un 2,6%, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de julio de 2015).

Para los ayuntamientos, estas políticas se han traducido en algunas limitaciones que nos pueden parecer lógicas, como la obligación de reducir el plazo medio de pago a proveedores, las restricciones y el mayor control del endeudamiento a largo plazo, el cálculo de los costes de los servicios municipales, etc., pero fundamentalmente se está tratando de una recentralización del Estado, un recorte de la autonomía municipal y de sus competencias, un nuevo impulso a las privatizaciones y obligar a cubrir los gastos de los servicios municipales con las tasas o precios públicos que se cobran, impidiendo las políticas públicas de subvención de determinadas actividades que podrían ser de especial interés desde un punto de vista local, social o medioambiental.

El concepto de estabilidad permite calcular el déficit o superávit presupuestario no financiero, según las reglas del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95)[3]. Este cálculo se aplica a la aprobación y a la liquidación del presupuesto. En ambos casos se establece la diferencia entre la previsión de ingresos (o derechos) no financieros (capítulos 1 a 7 de los Ingresos en la Clasificación Económica) y los créditos o las obligaciones reconocidas (capítulo 1 a 7 de los Gastos en la Clasificación Económica). También se les aplican algunos ajustes por diferencias de criterio entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional.

Además, se tiene que aprobar un límite máximo de gasto no financiero, que marca el techo de asignación de recursos de los presupuestos.

3 Ver: http://www.boe.es/doue/2013/174/L00001-00727.pdf

**Modificaciones presupuestarias.** Durante el ejercicio, pueden aparecer gastos que no han sido previstos en el proyecto inicial y que es necesario atender. Las modificaciones de crédito que podrán ser realizadas en los presupuestos de gastos de la entidad y de sus organismos autónomos son los siguientes:

- Créditos extraordinarios
- Suplementos de créditos
- Ampliaciones de crédito
- Transferencias de crédito.
- Generación de créditos por ingresos
- Incorporación de remanentes de crédito
- Bajas por anulación

Los **créditos extraordinarios** son aquellas modificaciones del presupuesto de gastos mediante los que se asigna crédito para la realización de un gasto específico y determinado que no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente y para el que no existe crédito (art. 158.1, LRHL).

Los **suplementos de créditos** son aquellas modificaciones del presupuesto de gastos en los que, concurriendo las mismas circunstancias anteriores en relación con el gasto a realizar, el crédito previsto resulta insuficiente y no puede ser objeto de ampliación (art. 158.1, LRHL).
Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito se podrán financiar indistintamente con alguno o algunos de los siguientes recursos:

a) Con cargo al remanente líquido de tesorería.

b) Con nuevos o mayores ingresos efectivamente recaudados sobre los totales previstos en algún concepto del presupuesto corriente.

c) Mediante anulaciones o bajas de créditos de otras partidas

del presupuesto vigente no comprometidas, cuyas dotaciones se estimen reducibles sin perturbación del respectivo servicio.

Los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito para gastos de inversión podrán financiarse, además de con los recursos indicados en el apartado anterior, con los procedentes de operaciones de crédito.

Siempre que se reconozca por el pleno de la entidad local la insuficiencia de otros medios de financiación, y con el quórum establecido por el artículo 47.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se considerarán recursos efectivamente disponibles para financiar nuevos o mayores gastos por operaciones corrientes que sean expresamente declarados necesarios y urgentes los procedentes de operaciones de crédito en que se den conjuntamente las siguientes condiciones:

a) Que su importe total anual no supere el 5% de los recursos por operaciones corrientes del presupuesto de la entidad (art. 158.5, LRHL).

b) Que la carga financiera total de la entidad, cualquiera que sea su naturaleza, incluida la derivada de las operaciones en tramitación, no supere el 25% de los expresados recursos. (art. 158.5, LRHL).

c) Que las operaciones queden canceladas antes de que se proceda a la renovación de la corporación que las concierte (art. 158.5, LRHL).

Para las **modificaciones de crédito** deberá aparecer un gasto específico que no puede demorarse hasta el ejercicio siguiente.

Para las **transferencias de crédito** entre partidas, salvo cuando afecten a gastos de personal, se requiere acuerdo en el pleno y tramitación completa.

## 5.3 La liquidación de los presupuestos

El cierre y liquidación de los presupuestos de la entidad local y de los organismos autónomos de ella dependientes se efectuará, en cuanto a la recaudación de derechos y el pago de obligaciones, el 31 de diciembre del año natural (art. 172.1, LRHL). La confección de los estados demostrativos de la liquidación del presupuesto deberá realizarse antes del día 1 de marzo del ejercicio siguiente (art. 172.3, LRHL). Corresponderá al presidente de la entidad local, previo informe de la intervención, la aprobación de la liquidación del presupuesto de la entidad local. Las entidades locales remitirán copia de la liquidación de sus presupuestos, antes de finalizar el mes de marzo del ejercicio siguiente al que corresponda, a la comunidad autónoma y al centro o dependencia del Ministerio de Economía y Hacienda que éste determine (art. 174.5, LRHL).

Como hemos visto, los presupuestos pueden sufrir modificaciones durante el año, por lo que, para hacer un análisis de cuáles han sido los verdaderos ingresos y gastos del municipio con el fin de poder auditarlos, deberemos analizar los presupuestos liquidados.

Este documento lo suscribe el interventor, avalándolo con su firma y confeccionando un informe donde se explica qué desviaciones presupuestarias se han producido a lo largo del año, y si se ha mantenido el equilibrio presupuestario. Los informes de la intervención velan por la legalidad y correcta confección del presupuesto, y son un toque de atención si se produce el hecho anómalo de un resultado presupuestario negativo.

Los dos estados más importantes de la liquidación del presupuesto son el resultado presupuestario y el remanente de tesorería.

» **Resultado presupuestario.** Muestra el grado de ejecución del presupuesto al finalizar el año, a 31 de diciembre, indicando la relación existente entre los derechos liquidados netos del

período y las obligaciones reconocidas netas, de cuya comparación se obtendrá el déficit o superávit del ejercicio.

» **Remanente de tesorería.** Muestra la situación financiera del ente local al finalizar el ejercicio. Es un estado contable que ofrece datos acumulativos del ejercicio que se cierra y de los anteriores, así como de su resultado. Si es positivo y se han realizado las necesarias provisiones, constituye una fuente de financiación de mayores gastos presupuestarios. El remanente de tesorería se tiene que calcular teniendo en cuenta la minoración de los derechos pendientes de cobro que se consideren difícil o imposible de recaudar.

Un resultado negativo del remanente de tesorería indica una falta de liquidez que obliga al ayuntamiento a aprobar el presupuesto nuevo con un superávit para absorber el importe de este descubierto, es decir, se deben aumentar los ingresos o rebajar los gastos previstos inicialmente.

## 4.4 Analizando los presupuestos: buscando desviaciones y cantidades anómalas

Como hemos indicado antes, en el transcurso del año las cuentas podrán sufrir desviaciones y modificaciones. Comprobando y analizando dichas desviaciones o las modificaciones de crédito se podrán observar cuáles han sido los cambios y analizar si están justificados y se han realizado dentro de las normas permitidas.

En ocasiones, comparar cantidades puede ser una tarea complicada, sobre todo cuando no hemos formado parte de un órgano de gobierno local y no tenemos la noción de cuáles son las cantidades necesarias para cubrir una partida presupuestaria. En ese caso nos puede

ayudar comparar los presupuestos y sus liquidaciones en un eje temporal de varios años.

Para realizar esta comparación de una manera simple y visual podemos construir una tabla con el desglose de los presupuestos, al mayor nivel de desglose posible, colocando por columnas los presupuestos y sus liquidaciones para el período que queramos analizar o de los que tengamos a nuestra disposición.

De este modo podremos observar dónde ha habido modificaciones en las partidas presupuestarias y modificaciones de crédito, así como comprobar de una manera rápida si esas modificaciones eran prácticas habituales en esas partidas a lo largo de los años o si hay desviaciones que puedan llamar nuestra atención.

*¿Qué podremos observar en esta tabla?*

» **Desviaciones entre lo presupuestado y lo liquidado.** Al comprobar cualquiera de las partidas presupuestarias en una línea temporal que intercale las cantidades presupuestadas antes de empezar el ejercicio y las cantidades gastadas finalmente podremos ver con facilidad cuáles han sido las mayores desviaciones, además de comparar los aumentos entre años. Así, esta tabla nos señalará cuáles pueden haber sido las modificaciones fruto de una mala gestión en las que podremos centrar el análisis de nuestra auditoría. Una vez identificadas esas desviaciones, podemos buscar y analizar sus causas y comprobar si son justificadas o fruto de un sobrecoste o un gasto no justificado.

Estas desviaciones pueden deberse a una necesidad real, pero en ocasiones se han producido de una manera irregular para cubrir otros gastos no justificados, gastos pertenecientes a otras partidas presupuestarias, sobrecostes en obras o servicios

que se desvían de lo presupuestado inicialmente sin una justificación, gastos que no corresponden al ayuntamiento, sino al partido político que realizó los presupuestos, etc.

» **Desviaciones y modificaciones recurrentes en el tiempo.** En esta tabla podremos comprobar también si una desviación o modificación se repite constantemente a lo largo de los años. En este caso se tratará de un error en la planificación de los presupuestos. Una práctica habitual de muchos ayuntamientos en años de bonanza ha sido la de estimar unos ingresos muy superiores a los que realmente se acaban obteniendo a final de año. Esta práctica ha servido para planificar unos gastos mucho mayores que los que el municipio se habría podido permitir si se hubieran hecho unas estimaciones de ingresos mucho más realistas y veraces. Ese exceso de gasto ha sido utilizado para realizar un mayor gasto o inversión con fines electoralistas o para acometer grandes obras o inversiones desproporcionadas en relación a las necesidades y a la verdadera capacidad de gasto que se tenía. Al final del año, cuando se contabiliza el verdadero ingreso del municipio, la administración local se ve en la obligación de endeudarse para poder cubrir el presupuesto de gastos, o debe aprobar los presupuestos del año siguiente con un superávit que absorba el déficit del año anterior. Si esa previsión de ingresos vuelve a ser inferior a la real, el déficit con el que se empieza el año se tendrá que volver a cubrir con más deuda o disminuyendo el gasto de otras partidas.

Una vez hayamos encontrado cuáles son las desviaciones o modificaciones que puedan mostrar alguna irregularidad o el incumplimiento de

alguna de las normas establecidas, podremos exigir la justificación por parte del ayuntamiento o pedir la documentación referente a dichas partidas para su análisis.

## 4.5 La cuenta comodín

Al analizar los presupuestos de muchos municipios se han encontrado cuentas opacas que han sido utilizadas como un cajón de sastre en el que incluir gastos irregulares o que no se podían enmarcar en otras partidas realizadas de una manera irregular. Algunas de estas partidas pueden llamarse "gastos varios" o "informes y estudios", pero en realidad esconden gastos injustificados de los componentes del gobierno local o sobrecostes de otras partidas que son incluidos en estas cuentas comodín para esconder las desviaciones que se cometen frente al presupuesto inicial.

Al analizar el desglose de los presupuestos ejecutados podremos buscar cuentas que puedan haber sido usadas con este propósito. Una vez localizada una de estas partidas, podremos pedir el desglose detallado de todos los cargos realizados a cuenta de esa partida al máximo detalle posible y analizar si se han cometido irregularidades tales como cargar gastos indebidos o injustificados.

# 5. Privatizaciones, EXTERNALIZACIONES y contratación PÚBLICA

*Si no cambiamos el modelo,*
*aunque anulemos la deuda,*
*mañana el sistema creará otra.*
**María Lucía Fattorelli**

En las últimas décadas, con especial énfasis en el último lustro, hemos presenciado el continuo desmantelamiento de los servicios públicos y el Estado de bienestar. Los constantes procesos de mercantilización, combinados con las privatizaciones de servicios públicos y básicos bajo los mantras neoliberales de que lo privado siempre es mejor que lo público, han llevado a una constante transferencia de recursos públicos hacia manos privadas. Muchos de esos servicios privatizados o externalizados han terminado suponiendo un mayor coste para el contribuyente y, lo que es más importante, provocando una merma en la calidad de los servicios públicos ofertados.

En el ámbito municipal no ha sido diferente. Los ayuntamientos han privatizado la gran mayoría de sus servicios, dejando en manos privadas servicios básicos como el agua o la recogida de basuras. Las administraciones locales han disminuido su capital humano y de recursos propios en favor de contratar a empresas externas que realizan todo tipo de labores y servicios que hasta hace bien poco habían sido competencia del equipo funcionarial del ayuntamiento o de empresas de carácter público.

Por otro lado, la contratación pública para obras, servicios y suministros de las administraciones locales ha servido como una de las prin-

cipales vías –por no decir la principal– para transferir dinero público a empresas privadas. La falta de transparencia, la facilidad con la que se puede amañar un concurso y la posibilidad de dar contratos sin concurso previo según su cuantía han formado un caldo de cultivo perfecto para la corrupción y el clientelismo. Los numerosos casos de corrupción que azotan nuestro país están en un alto porcentaje relacionados con concesiones de contratos públicos, lo que hace de ésta una de las principales líneas de trabajo en el proceso de auditoría de las cuentas y la administración municipal.

El análisis de las externalizaciones y privatizaciones de servicios y sus consecuencias necesitarían un estudio extenso que no abordaremos en este manual. En este capítulo no profundizaremos en todas las líneas de trabajo posibles, pero sí veremos algunas sencillas estrategias de análisis que nos ayudarán a buscar irregularidades, centrándonos en las malas prácticas más comunes detectadas en administraciones locales corruptas.

## 5.1 Los "falsos" contratos menores

Según la Ley de Contratos del Sector Público (art. 122.3), se consideran contratos menores aquellos que sean de una cantidad inferior a 50.000 euros en el caso de las obras y a 18.000 en el resto de contratos, como los de servicios o suministros. Ambas cantidades están calculadas excluyendo el IVA.

De acuerdo a lo estipulado a lo largo del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en relación a esta modalidad de contratos, sus rasgos esenciales son los siguientes:

» La tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente que reúna los requisitos reglamentariamente establecidos y,

en el contrato de obras, también el presupuesto de las mismas.

» No podrán tener duración superior a un año ni ser objeto de prórroga ni de revisión de precios. No es preciso constituir la mesa de contratación ni tramitar procedimiento de contratación; tampoco se exigen pliegos de prescripciones técnicas ni de cláusulas administrativas particulares.
» Los principios de publicidad y concurrencia no son de obligatorio cumplimiento.
» No es posible el fraccionamiento del objeto del contrato con la finalidad de eludir los principios fundamentales recogidos en el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 3/2011.

Como indica dicha ley, los contratos menores tienen la peculiaridad de que no necesitan ser publicitados ni recibir un número mínimo de ofertas. La Administración pública puede contratar directamente con la empresa elegida sin necesidad de licitar un concurso público. Lo que comúnmente se llama "dar los contratos a dedo".

Los requisitos que regulan los artículos 23.3 y 86.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, el no fraccionamiento del objeto del contrato y la duración máxima de un año son de gran importancia, y en estos puntos podremos centrar nuestra atención a la hora de analizar y auditar para encontrar irregularidades en la concesión de contratos, ya que, tal y como indica la ley, no se pueden contratar de manera separada, mediante expedientes independientes, las prestaciones que por razón de su naturaleza deberían integrarse en un único objeto o que, consideradas conjuntamente, forman una unidad funcional. Hacerlo puede implicar eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda, además de dificultar o imposibilitar la libre

concurrencia, en el caso, por ejemplo, de fraccionamiento del objeto de un contrato en diferentes contratos menores o negociados sin publicidad. Además, se afirma que se puede hablar de fraccionamiento cuando razonablemente pueda preverse que la prestación objeto del contrato se debe mantener durante un determinado período que excede del plazo de ejecución o de la duración máximos previstos al inicio de la contratación.

El concepto que define la existencia o no de fraccionamiento se denomina "unidad operativa o funcional". Existirá una unidad operativa o funcional si los elementos son inseparables para el logro de una misma finalidad o si son imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato.

La facilidad con la que se puede adjudicar a dedo uno de estos contratos menores y la opacidad que ha rodeado siempre a las contrataciones públicas ha hecho que la partición de estas licitaciones para presentarlos como contratos menores haya sido uno de los principales agujeros negros de dinero público en favor de la corrupción y el clientelismo. La operación se ha repetido continuamente con un patrón muy simple: un contrato por un servicio o un suministro se parte en varios contratos menores de 18.000 euros de modo que se puedan adjudicar a dedo de manera separada por parte de la administración pública.

**Ejemplo: nos podemos encontrar con un contrato para suministrar ordenadores a una administración local por valor de 17.800 euros en una fecha cercana –o incluso la misma– a un contrato con la misma empresa para suministrar pantallas de ordenador por 9.000 euros, y un tercer contrato para suministrar software informático para esos ordenadores por valor de 4.000 euros. Los tres contratos se deberían haber publicado de manera conjunta mediante los procedimientos normales de licitación pública, pero al fraccionarlo en contratos menores de 18.000 euros se conceden a dedo de una manera irregular.**

Para realizar un análisis solicitaremos y revisaremos todos los contratos menores de nuestro municipio para buscar indicios de que esos contratos han sido fraccionados de manera irregular. La información referente a dichos contratos la podremos encontrar en el perfil del contratante, en un apartado en la web del ayuntamiento o de las corporaciones locales llamado "Portal de transparencia", obligatorio desde diciembre de 2015, o pidiéndola directamente a la administración local. En algunas ocasiones será muy fácil demostrar que varios contratos pertenecen realmente a un mismo servicio o suministro, ya que la opacidad y la inmunidad con la que han trabajado algunos equipos de gobierno locales ha permitido que se hayan dado estas prácticas sin necesidad de esconderlas ni maquillarlas en exceso. En otras ocasiones necesitaremos hacer un mapa de las empresas proveedoras o contratantes para buscar relaciones entre ellas, así como una clasificación de dichos contratos para ponerlos en relación y poder buscar contratos fraccionados.

*¿Qué analizamos en estos contratos?*

- **El objeto del contrato.** Una vez tengamos todos los contratos menores podemos analizar los objetos del contrato de todos ellos, empezando por los realizados por una misma empresa en fechas cercanas. Para ello podemos elaborar una tabla que clasifique los contratos por parte contratante, fecha, objeto de contrato y cantidad de dinero por la que se concedió. Cuando tengamos los objetos de esos contratos clasificados, podremos buscar cuáles pueden ser susceptibles de ser un mismo servicio u obra partido para ser licitado como contratos menores.
- **Duración.** Como hemos visto, los contratos menores no podrán ser superiores a un año ni prorrogados. Observando y analizando la duración de los contratos menores y las concesio-

nes de prórrogas en su duración podremos encontrar irregularidades en cuanto a su duración.

## 5.2 Los concursos públicos

### MAPEANDO LOS CONTRATANTES

Todos los contratos que no cumplan los requisitos antes nombrados para ser clasificados como menores deberán cumplir los principios de publicidad y concurrencia marcados por ley.

Otra práctica muy común para poder esquivar la ley y adjudicar los contratos ha sido la de crear empresas paralelas específicas para presentarse a concursos públicos que necesitan publicidad y un mínimo de ofertas publicadas. Por ejemplo, en los concursos públicos de cantidades de entre 18.000 y 60.000 euros, aquellos en los que los municipios pueden invitar a entre tres y cinco empresas para que presenten sus ofertas, una práctica común de redes corruptas y clientelares ha sido la de crear empresas ficticias para poder presentar las tres ofertas mínimas necesarias y así asegurarse la adjudicación del contrato a una de ellas. En muchas ocasiones estas empresas pueden llegar a tener el mismo domicilio fiscal, los mismos administradores o accionistas.

**En algunas ocasiones, estas redes han trabajado con tal impunidad y sintiéndose tan intocables que las tres ofertas se enviaban desde el mismo número de fax.**

Con la intención de rastrear la procedencia de esas empresas tendremos que acceder a las ofertas presentadas a cada concurso público del que podamos sospechar y buscar la información referente a su domicilio fiscal, junta directiva, accionariado si lo tuviera y consejeros. Para ello existen dos posibilidades:

» **El Registro Mercantil.** En el Registro se encuentra toda la información de las empresas con domicilio fiscal en España. Estos informes suelen tener la información de una manera bastante bruta, en ocasiones inconexa y desperdigada, pero fiel a la realidad. El inconveniente del Registro Mercantil es que deberemos pagar una tasa cada vez que pidamos información referente a una empresa.

» **Webs de información empresarial.** Existen empresas que se dedican a elaborar informes detallados y mejor esquematizados desde los documentos del Registro Mercantil. Estas bases de datos son usadas por los bancos para mirar la solvencia económica de las empresas que recurren a ellos en busca de crédito. También son usadas por universidades y centros de investigación para conocer información recurrente de algunas empresas a la hora de realizar sus estudios[1].

Obtener información de forma individual desde la web de algunas de estas empresas puede ser muy costoso económicamente, pero existe la posibilidad de acceder de forma ilimitada a estos contenidos si podemos tener acceso a algunas de las web antes indicadas. Otra posibilidad es hacerlo a través de otra organización o institución que ya tenga contratados estos servicios.

*¿Qué podemos encontrar en estos informes que nos servirán para identificar irregularidades?*

» **Consejo de administración y consejeros.** Mapeando y analizando las juntas directivas y responsables de estas empresas

1 Algunas de estas webs son https://www.einforma.com/?portal=GOO o http://www.informa.es/soluciones-financieras/sabi

podremos encontrar relaciones familiares entre las empresas que se presentan a los concursos o han ganado licitaciones públicas o contratos menores, puertas giratorias con los órganos locales (antiguos concejales o alcaldes) o relaciones familiares entre empresarios y políticos.

» **Empresas accionistas y empresas participadas.** De la misma manera que mapeamos a las personas que dirigen la empresa, también podremos encontrar información referente a las empresas que son accionistas, y por lo tanto dueñas, para buscar de igual modo las relaciones entre ellas. Igualmente podremos ver en qué empresas participan como accionistas.

» **Domicilio fiscal.** Como hemos indicado anteriormente, se han dado casos de ofertas enviadas desde empresas con un mismo domicilio fiscal e incluso desde un mismo número de fax. Comprobando estos datos podemos buscar duplicidades o empresas creadas al efecto desde un mismo domicilio fiscal.

» **Fecha de constitución.** En estos informes también podremos ver la antigüedad de la empresa mediante la fecha de constitución. De ese modo comprobaremos si la empresa ha sido creada en una fecha cercana a la publicación y licitación del concurso público, lo cual será un indicio de que se haya podido cometer la irregularidad de crear la empresa ad hoc para la licitación. Además, en muchos concursos públicos se exige que las empresas que se presenten a ellos tengan una experiencia demostrada en la realización o producción del objeto de contrato o un mínimo de antigüedad desde su constitución. Los casos de corrupción destapados en los últimos años en los que se han descubierto amaños en los concursos públicos han mostrado que ésta era una práctica habitual.

» **Historial de antiguos consejeros.** Estos informes también nos dan la posibilidad de poder ver quiénes han sido consejeros o administradores anteriormente. Comprobar este historial nos podrá ayudar a identificar casos de puertas giratorias entre los consistorios municipales y las empresas que han obtenido adjudicaciones de contratos públicos de esos mismos organismos.

» **Actividad económica.** También podremos encontrar los códigos nacionales de clasificación de actividad económica (CNAE) y la descripción de la actividad que debe desarrollar la empresa y su objeto social. Los concursos públicos exigen que las empresas tengan una actividad demostrable relacionada con el objeto del concurso.

**Las investigaciones sobre las tramas de corrupción como Gürtel o Púnica han mostrado cómo empresas que se dedicaban al marketing *online* cobraban por organizar macroeventos o cómo empresas constructoras ganaban concursos para cambiar las bombillas del alumbrado de un municipio.**

## ANALIZANDO EL CONCURSO Y EL CONTRATO

Una vez presentadas las ofertas, también se han podido conceder las contrataciones de manera irregular. Para poder auditar esos concursos deberemos analizar todas las fases de la licitación hasta su contratación, así como los factores que determinan la contratación, tales como la ponderación de la valoración técnica de la licitación, las ofertas rechazadas o la composición de la mesa de jurados que deben valorar la oferta.

» **La ponderación.** Varios de los casos de corrupción y las conversaciones telefónicas grabadas por los cuerpos policiales han mostrado que otra de las estrategias para adjudicar de antemano los contratos públicos era la de modificar las ponderaciones en los requerimientos técnicos para que la oferta realizada por

la empresa de la trama corrupta se llevara la mayor valoración posible y, por tanto, la adjudicación del contrato. Estos criterios ponderables tienen que ser valorables objetivamente. En el caso de que no lo sean se deberá constituir un comité evaluador con expertos externos. Por ello será conveniente que revisemos cuáles son las ponderaciones exigidas en la valoración del concurso y veamos si se ajustaban a la verdadera necesidad del contrato y no a las características de la empresa que obtuvo la licitación.

» **Mesa de contratación.** Este órgano tiene como función asistir al órgano de contratación –el ayuntamiento en el caso de las licitaciones locales– en la valoración y elección de la oferta más adecuada. Esta mesa de contratación se compone de un presidente, los vocales que se determinen reglamentariamente y un secretario, todos ellos elegidos por el órgano de contratación. Al formarse por componentes elegidos por la administración local, ha sido muy sencillo para las redes corruptas y clientelares colocar a personas de confianza en la mesa de contratación. Para buscar irregularidades en el proceso de selección de la oferta podemos comprobar y analizar quiénes fueron las personas componentes de esta mesa y buscar sus relaciones de parentesco o amistad con la empresa ganadora de la licitación. También podemos comprobar si los componentes de la mesa de contratación tienen los conocimientos y aptitudes necesarias para poder valorar las ofertas o si han sido colocados ahí simplemente por afinidad política o complicidad en una red clientelar.

» **Ofertas rechazadas.** Analizar las ofertas rechazadas en el concurso nos puede ayudar a valorar si hubo trato de favor hacia la oferta que obtuvo la licitación. Cuando se trate de pro-

yectos con un alto contenido técnico, como proyectos de ingeniería, hacer la valoración puede ser bastante complicado, pero en concursos de suministros, donde los factores principales para la concesión del contrato son el precio y el producto, el análisis puede ser muy sencillo.

» **Precio.** Aunque el funcionamiento de estos concursos, diseñados para preservar la libre competencia, deba dar como resultado procesos de selección donde premie la oferta más barata, las irregularidades y amaños que hayan podido realizarse pueden dar como resultado precios inflados muy por encima del verdadero valor de la licitación. Para concursos de grandes obras o servicios de carácter muy técnico puede ser difícil comprobar si el precio se ajusta a un valor de mercado, pero para contratos de suministros o servicios sí podemos comprobar si los precios se ajustan al objeto del contrato pidiendo presupuestos similares a empresas del sector de la empresa contratante.

» **Justificación de la necesidad del bien o servicio.** Según el artículo 22 de la Ley de Contratos del Sector Público, las organizaciones públicas sólo están autorizadas a acudir al mercado cuando existe una necesidad de un bien o un servicio y no son capaces de satisfacer dicha necesidad con sus propios recursos. En caso de que se localice una de estas necesidades, "es responsabilidad de las unidades administrativas que proponen la contratación externa de actividades y prestaciones fijar inicialmente, con el máximo rigor y la absoluta motivación, todos los elementos que tengan conocimiento para una mejor definición en el expediente de contratación del objeto contractual y de sus prescripciones técnicas, de las obligaciones futuras del contratista y de su coste económico aproximado".

» En no pocas ocasiones este proceso ha sido esquivado y se han licitado obras o servicios públicos que no corresponden a necesidades reales del municipio o que se podrían haber realizado desde la administración local con recursos humanos propios. La falta de esta justificación puede ser motivo suficiente para impugnar el contrato y denunciar la mala praxis del gobierno que lo licitó y concedió.

## EJECUCIÓN DEL CONTRATO

Una vez se ha otorgado el contrato y se encuentra en su fase de ejecución, el proceso de auditoría se debe centrar en comprobar si la obra o servicio se está realizando en las condiciones indicadas en él. Para analizar si se está cumpliendo con lo establecido serán varios factores los que tendremos que tener en cuenta en nuestro estudio:

» **Pliegos técnicos.** Una vez formalizado el contrato, se fijan los pliegos o condiciones del mismo. Existen dos tipos de pliegos. Los de cláusulas administrativas incluirán los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato y las demás menciones requeridas por la Ley de Contratos del Sector Público y sus normas de desarrollo. Los pliegos de prescripción técnica son aquellos pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la ley. El incumplimiento de estos pliegos puede ser motivo para la amonestación de la empresa contratada o la cancelación del contrato. Por desgracia, las corporaciones locales han sido muy permisivas en cuanto se refiere a la consecución de estos pliegos, lo que ha provocado que muchas

empresas no los cumplan de manera sistemática. Analizando los pliegos técnicos podremos armarnos de argumentos para cancelar los contratos, lo que puede abrirnos una valiosa puerta a la remunicipalización de esos servicios, la amonestación a las empresas que no cumplen con los requisitos y pliegos establecidos o la realización de una nueva licitación.

» **Sobrecostes.** Si hay un factor que ha disparado el gasto y el endeudamiento de muchos municipios sin duda han sido los sobrecostes en las obras y servicios públicos externalizados. La concesión de contratos públicos a empresas que presentan la oferta más barata en términos económicos pero que termina costando mucho más de lo inicialmente presupuestado ha sido otra de las vías para alimentar la corrupción y el saqueo de las arcas públicas en favor de muchas empresas y redes clientelares.

**Existen casos escandalosamente significativos, como el soterramiento de la carretera M30 de Madrid, que fue presupuestada en 1.100 millones de euros y acabó costando a las arcas públicas cerca de 5.500 millones. Un sobrecoste de 4.400 millones de euros –casualmente una cifra muy cercana a la deuda total que tiene la ciudad de Madrid en el momento de redacción de este libro– que ahora pesa sobre la ciudadanía madrileña.**

*¿Cómo calculamos el sobrecoste?*

Para calcular cuál ha sido la desviación en la realización de una obra o servicio deberemos comparar el presupuesto inicial que viene recogido en la formalización del contrato tras la adjudicación con el presupuesto ejecutado final. La diferencia entre ambos nos dará el sobrecoste autorizado por la administración encargada de velar por la ejecución del contrato.

*¿Quién y cómo autoriza el sobrecoste?*

Si se da el caso de que haya que modificar el presupuesto inicial, deberá ser aprobado por la junta de gobierno o por el pleno del ayuntamiento, según las bases de la ejecución del presupuesto. En el caso de que sea necesaria solamente la aprobación por parte de la junta de gobierno, será más difícil para la ciudadanía e incluso para los partidos de la oposición conocer en tiempo real dichas modificaciones, ya que se podrán realizar y aprobar los sobrecostes sin tener que publicitarlo o justificarlo frente a la ciudadanía.

Sea cual sea la vía de aprobación del sobrecoste, éste deberá estar justificado y documentado. Una modificación en el contrato y en el presupuesto sin justificación constituiría una práctica irregular y denunciable, por lo que deberemos comprobar si existen tales justificaciones y si los motivos expuestos en esa documentación son suficientes para aprobar dicho sobrecoste. En muchas ocasiones, esa variación en el presupuesto se intentará justificar con motivos que son directamente contrarios a cláusulas o pliegos del contrato inicial, lo que nos permitirá recurrir ese sobrecoste por incumplimiento en la ejecución del contrato.

## 5.3 Los elefantes blancos

El término 'elefante blanco' es utilizado para denominar las grandes obras faraónicas o construcciones megalómanas que se han realizado a lo largo y ancho del país. La gran mayoría de ellas no correspondían a las necesidades reales de la población, sino que fueron usadas de una manera populista por parte de gobiernos locales que quisieron basar el desarrollo de sus municipios en estas grandes y vistosas obras. Grandes museos en lo que se gastaba más en el continente que en el contenido, esculturas enormes en medio de rotondas, complejos deportivos gigan-

tescos o infraestructuras de transporte como estaciones de tren o vías de metro que no tienen casi uso son sólo algunos de los ejemplos de lo que podemos encontrar en un gran número de municipios del Estado.

Con el estallido de la burbuja inmobiliaria, muchas de estas grandes obras quedaron a medio construir, dejando tras de sí un enorme coste para la ciudadanía sin ningún tipo de retorno. Otras en cambio sí se terminaron, pero incurriendo en sobrecostes que aumentaron enormemente el presupuesto fijado inicialmente. En muchas ocasiones los equipos de gobierno aprobaban en pleno, firmaban y autorizaban estos sobrecostes sin ninguna justificación. Y para financiarlos, los municipios han necesitado pedir créditos bancarios que han sido los causantes de la gran deuda acumulada de muchos municipios.

Auditar un elefante blanco tiene siempre un componente de impacto social extra, ya que este tipo de obras suelen ser el centro de críticas y comentarios entre la población de los municipios. Así como la deuda financiera o los presupuestos del municipio –y sus irregularidades– pueden ser totalmente desconocidos para la gran mayoría de la población, una de estas obras siempre está en boca de todos. Centrar nuestro trabajo de auditoría en una de estas obras puede ayudarnos a implicar de una manera más sencilla y rápida a la ciudadanía en el proceso. También nos puede ayudar a conseguir información sobre la obra, ya que al tratarse de una conversación recurrente entre la población, también es posible que un gran número de personas tenga información sobre el concurso, la obra o los actores implicados en el proceso.

## 5.4 Contratos de cesión de obras públicas

La concesión de obras públicas es un contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones de un contrato de obras, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquél consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio. Un ejemplo muy común ha sido la construcción o restauración de polideportivos o piscinas municipales a cambio de la explotación de dichos servicios por parte de la empresa contratante.

Introducimos aquí algunos artículos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público que nos ayudarán a entender mejor las condiciones y requisitos de estos contratos.

**Artículo 26. Contenido mínimo del contrato**

Salvo que ya se encuentren recogidas en los pliegos, los contratos que celebren los entes, organismos y entidades del sector público deben incluir, necesariamente, las siguientes menciones:

a) La identificación de las partes.

b) La acreditación de la capacidad de los firmantes para suscribir el contrato.

c) La definición del objeto del contrato.

d) La referencia a la legislación aplicable al contrato.

e) La enumeración de los documentos que integran el contrato. Si así se expresa en el contrato, esta enumeración podrá estar jerarquizada, ordenándose según el orden de prioridad acordado por las partes, en cuyo supuesto, y salvo caso de error

manifiesto, el orden pactado se utilizará para determinar la prevalencia respectiva, en caso de que existan contradicciones entre diversos documentos.

f) El precio cierto, o el modo de determinarlo.

g) La duración del contrato o las fechas estimadas para el comienzo de su ejecución y para su finalización, así como la de la prórroga o prórrogas, si estuviesen previstas.

h) Las condiciones de recepción, entrega o admisión de las prestaciones.

i) Las condiciones de pago.

j) Los supuestos en que procede la resolución.

k) El crédito presupuestario o el programa o rúbrica contable con cargo al que se abonará el precio, en su caso.

l) La extensión objetiva y temporal del deber de confidencialidad que, en su caso, se imponga al contratista.

**Artículo 54. Condiciones de aptitud**

1. Sólo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incursas en una prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta ley, se encuentren debidamente clasificadas.

2. Los empresarios deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato.

3. En los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 17 de esta ley, el contratista deberá acreditar su solvencia y no

podrá estar incurso en la prohibición de contratar a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 60.

### NORMAS ESPECIALES SOBRE CAPACIDAD

**Artículo 57. Personas jurídicas**

1. Las personas jurídicas sólo podrán ser adjudicatarias de contratos cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios.

**Artículo 62. Exigencia de solvencia**

1. Para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación. Este requisito será sustituido por el de la clasificación, cuando ésta sea exigible conforme a lo dispuesto en esta ley.
2. Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo.

## 5.5 Analizando el coste/beneficio

El mantra de que lo privado siempre es mejor y más eficiente que lo público en el que se basa la teoría liberal ha servido como único argumento para la privatización de muchos servicios públicos. Esta ventaja que defienden los liberales se ha basado casi exclusivamente en que lo "mejor"

es lo más "barato", excluyendo de ese análisis tan simplista los impactos en la calidad del servicio ofertado, su impacto social, medioambiental o de género.

Para poder revertir estos procesos privatizadores y armarnos con argumentos que puedan desestabilizar el mantra liberal podemos analizar los impactos no económicos de dichas privatizaciones. Además, dado que el mantra se ha abrazado sin cuestionarlo y que muchos de estos servicios luego han traído sobrecostes u otras implicaciones económicas para las administraciones públicas, muchos de estos servicios han resultado finalmente más costosos para el contribuyente, por lo que deberemos analizar también el impacto económico.

Aunque en este manual no entraremos en detalle en cómo analizar cada uno de esos impactos, a continuación veremos algunos de los indicadores de impactos financieros y de política pública que hay que tener en cuenta:

## IMPACTO FINANCIERO

» **Implicaciones generales en el presupuesto.** Las asociaciones público-privadas (APP) implican la cesión de activos públicos o contratos para inversión y/o prestación de servicios públicos de largo plazo con impactos significativos sobre los flujos de ingresos y gastos de la administración pública. Ello hace necesario analizar cómo dichos flujos de ingresos pueden ser reemplazados o cómo los compromisos contractuales limitan la flexibilidad presupuestaria en el horizonte temporal del contrato.

» **Costo de capital.** Las APP dependen de la capacidad de los contratistas privados de acceder a financiación de largo plazo a bajo costo. Sin embargo, por lo general, las entidades públicas

pueden acceder a ese tipo de financiación a un costo inferior. La diferencia se traduce en costos significativamente mayores para una APP en comparación con los de una alternativa pública, que deben ser debidamente estimados.

» **Eficiencia en la gestión.** El punto de partida de las APP es el supuesto de la mayor eficiencia en la gestión por parte de contratistas privados con respecto a entidades públicas. Ello se refleja en las proyecciones financieras que soportan las concesiones. Sin embargo, la literatura muestra que en la práctica no existe tal diferencia. Por ende, es necesario tener en cuenta cómo este criterio es incluido en los análisis de viabilidad financiera de una APP.

» **Análisis de transferencia de riesgos.** Las supuestas ganancias en eficiencia de las APP se basan en parte en el proceso de transferencia de riesgos del sector público al privado. La evidencia empírica muestra que el sector público tiende a sobreestimar los beneficios de dicha transferencia, lo que mejora de manera artificial las proyecciones financieras de las APP. De esta forma se hace necesario monitorear dicho componente en los contratos.

» **Proyección de costos.** Las APP, en materia de infraestructura, tienden a subestimar de manera sistemática los costos de los proyectos. En efecto, el sector privado está dispuesto a asumir ciertos riesgos, pero acaba siendo compensado por hacerlo. El aumento en los costos de las APP con respecto a una alternativa pública por ese concepto debe hacerse explícito en los análisis de viabilidad financiera.

## IMPLICACIONES EN LA POLÍTICA PÚBLICA

- **Implicaciones generales de política pública.** La cesión de activos y/o servicios públicos asociada a las APP puede conllevar limitaciones de largo plazo en el ámbito de acción de entidades públicas o afectar al interés público. Éstas se pueden derivar de efectos presupuestarios, cláusulas contractuales, capacidad de gestión pública o calidad del servicio, entre otros, que generalmente no son analizados ni descritos de forma explícita al momento de contratar una APP.
- **Proceso de contratación.** En el caso de las APP, éstos se caracterizan por ser complejos, opacos y costosos. De ello se deriva el riesgo de que la entidad pública asuma riesgos y costos de manera indebida, además del potencial asociado a conflictos de interés, colusión y actos de corrupción. Por ello se requiere un análisis de los agentes involucrados, así como la manera en que se han negociado los contratos.
- **Costo para los usuarios/accesibilidad servicios.** Las APP involucran de manera regular aumentos en las tarifas pagadas por los usuarios para compensar por el mayor costo financiero de este tipo de mecanismo. Así mismo, puede obligar a las entidades públicas a aumentar otras tarifas para compensar los efectos presupuestales derivados de la firma de una APP.
- **Impacto laboral.** Los supuestos menores costos de las APP son producto, en la mayoría de los casos, de deterioro en las condiciones de empleo, despidos, precarización laboral y debilitamiento de sindicatos. En este sentido es necesario hacer explícitos estos costos derivados de las APP.
- **Impacto medioambiental.** La inclusión de garantías a la demanda, así como cláusulas de protección ante cambios en el

marco regulatorio, pueden tener efectos negativos en la capacidad de las entidades públicas de implementar políticas encaminadas a proteger el medio ambiente. Por ende, se requiere hacer explícitos los riesgos de largo plazo asociados específicamente a este concepto en las APP.

» **Impacto en la capacidad de gestión pública.** La cesión de activos y/o servicios públicos debilita de manera sistemática la capacidad de las entidades públicas de atender de manera eficiente al interés público o de reaccionar a cambios de circunstancias con celeridad (dado el largo plazo habitual en los contratos APP). Dicha cesión puede resultar en la pérdida de capital humano, competencias o restricciones presupuestarias. De ahí la necesidad de evaluar el impacto de las APP en la capacidad de la gestión pública en el largo plazo.

» **Mecanismos para recuperar el control público.** Los costos y externalidades negativas asociados a las APP pueden llegar a requerir que se retome el control público de activos y/o prestación de servicios para garantizar el interés público. Por extensión, un análisis de dichos costos requiere la evaluación de opciones que dentro del marco legal existente pueden facilitar el control público al mismo tiempo que se minimizan los costos financieros potenciales.

## 5.6 Contratos de servicios vs. contratos de gestión de servicios públicos

Existen cinco tipos de contratos.

» **Contratos de suministros.** Son aquellos que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero o el arren-

damiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles.

» **Contratos de obra**. Son aquellos que tienen por objeto la realización de una obra, algunos de los trabajos enumerados en el Anexo 1[2] del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público o la realización por cualquier medio de una obra que responda a las necesidades especificadas por la entidad del sector público contratante.

» **Contratos administrativos especiales.** Son lo que no entran en las otras cuatro categorías pero son de naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla, siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados.

A los tres primeros se unen los contratos de servicios y los contratos de gestión o prestación de servicios, que, aunque sean parecidos, tienen diferencias sustanciales que dictaminarán su clasificación jurídica y, por lo tanto, regularán el proceso de contratación. Dichas diferencias delimitan muy claramente cuáles son las características de un contrato para que sea adjudicado como servicio o como gestión de servicios públicos, pero en un gran número de contratos públicos estas diferencias han sido ignoradas, causando a los municipios y a su ciudadanía un gran daño económico y de soberanía. En este apartado veremos la diferencia entre los dos contratos, la irregularidad cometida de manera habitual y el proceso para exigir la anulación del contrato.

2 Ver: http://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-17887&tn=1&p=20150331&vd=#ani

» **Contratos de servicios.** Aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro. Este tipo de contratos tendrá una duración máxima de cuatro años, con posibilidad de alargarlo durante dos años más como máximo mediante prórrogas.

» **Contratos de concesión o gestión de servicios**. Son aquellos en el que la administración pública adjudicadora encomienda a título oneroso la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio. Estos contratos tienen dos características principales que los definen: Suponen la explotación de un servicio propio de la administración pública por una entidad privada.

Implican la transferencia de los riesgos económicos de su gestión de la administración pública al empresario privado, siempre que sean susceptibles de explotación por particulares. Esta transferencia puede ser total o parcial, dependiendo de la modalidad.

En cuanto a su duración, el contrato de gestión de servicios públicos no podrá tener carácter perpetuo o indefinido, fijándose necesariamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares su duración y la de las prórrogas de que pueda ser objeto, sin que la duración total, incluidas las prórrogas, pueda exceder de estos plazos:

a) Cincuenta años en los contratos que comprendan la ejecución de obras y la explotación de servicio público, salvo que éste sea de mercado o lonja central mayorista de ar-

tículos alimenticios gestionados por sociedad de economía mixta municipal, en cuyo caso podrá ser de hasta 60 años.
b) Veinticinco años en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público no relacionado con la prestación de servicios sanitarios.
c) Diez años en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público cuyo objeto consista en la prestación de servicios sanitarios siempre que no estén comprendidos en la letra a).

## La diferencia: el riesgo

La principal diferencia entre estos tipos de contratos es el riesgo. Los contratos de gestión de servicios traen implícito un riesgo que deberá ser asumido por el contratista. Tal y como indica el informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 12/10, de 23 de julio de 2010, Diferencia entre el contrato de gestión de servicios públicos, bajo la modalidad de concesión de servicios, y los contratos de servicios[3]: "El contrato en cuya virtud se encomienda a un particular la gestión de servicios asumidos como de su competencia por una administración pública no podrá ser calificado como concesión de servicios si el concesionario no asume el riesgo de la explotación, es decir, cuando su retribución se establece de un modo cierto, variable e independientemente del grado de utilización del servicio por los usuarios".

Por otro lado, la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, define la "concesión" haciendo referencia al concepto de riesgo operacional: "La característica principal de una con-

3 Ver: http://www.meh.es/es-ES/Servicios/Contratacion/Junta%20Consultiva%20de%20Contratacion%20Administrativa/Informes/Archivo%20historico/Documents/Informe%2012-10.pdf

cesión, el derecho de explotar las obras o los servicios, implica siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico que supone la posibilidad de que no recupere las inversiones realizadas ni cubra los costes que haya sufragado para explotar las obras o los servicios adjudicados en condiciones normales de funcionamiento, si bien parte del riesgo siga asumiéndolo el poder o entidad adjudicador. La reglamentación de la adjudicación de concesiones mediante normas específicas no estaría justificada si el poder adjudicador o la entidad adjudicadora aliviase al operador económico de cualquier posible pérdida garantizando unos ingresos mínimos que sean iguales o superiores a las inversiones y los costes que el operador económico deba asumir en relación con la ejecución del contrato"[4].

## Recoger la basura no implica un riesgo económico

La principal irregularidad cometida, ligada a no respetar la diferencia entre estos dos tipos de contratos, es la concesión de contratos de gestión de servicios que no implican transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico. Es decir, que la prestación del servicio tenga un precio fijado que la empresa debe recibir por parte de la administración pública, sin que éste pueda sufrir variaciones o producir pérdidas.

El ejemplo más claro y común para entender la diferencia entre estos dos contratos se puede ver al comparar los contratos de gestión del agua y los de recogida de basuras. En un gran porcentaje de los municipios del Estado se ha externalizado la gestión del agua mediante un contrato de gestión de servicios. El riesgo de la explotación de este servicio y el beneficio final que recibe la empresa, que puede verse afectado por los impagos por parte de los clientes a los que la empresa tiene que cobrar, puede variar. El riesgo se traslada a la empresa gestora del agua.

4 Ver: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2014_094_R_0001_01&from=ES

En cambio, la recogida de residuos es un contrato de servicios, ya que no implica ningún riesgo para la empresa, que recibe una cantidad fija por parte de la administración local a cambio de un servicio estipulado en los pliegos del contrato.

La principal irregularidad que se ha cometido a lo largo y ancho del país durante los últimos años ha sido confundir estos dos tipos de clasificación jurídica y utilizar procesos de contratación contrarios a la Ley de Contratación Pública y por lo tanto ilegales. Son cientos las localidades que han licitado contratos de recogida de residuos, limpieza de calles y otros servicios públicos que no incurrían en riesgos como si fueran contratos de gestión de servicios públicos. Aunque son varias las diferencias en el proceso de contratación, publicidad y adjudicación del contrato, la principal diferencia en la adjudicación de estos contratos, y que ha causado un mayor perjuicio sobre los municipios y su ciudadanía, es su duración. Estos contratos adjudicados de manera irregular han sido concedidos por plazos muy superiores a los 4+2 años que deberían tener en el caso de haber sido clasificados correctamente. Contratos de recogida de residuos o de limpieza de calles han sido adjudicados por plazos de hasta 20 o 25 años basados en una calificación jurídica irregular. Este hecho es ilegal, los contratos son nulos de pleno derecho y existen posibilidades y vías para su denuncia y para cancelarlos.

**Cómo denunciar y anular estos contratos**

Son varias las experiencias en las que se ha denunciado esta calificación jurídica y adjudicación irregular y se ha conseguido anular contratos vigentes entre empresas privadas y corporaciones locales. Uno de los casos ha sido el del Ayuntamiento de Crevillent (Alicante) contra la empresa FCC para anular el contrato de recogida de residuos.

Para denunciar esta irregularidad deberemos presentar la denuncia ante

el Tribunal Administrativo Central. Presentar la denuncia es gratuito y este tribunal las resuelve en dos meses. El recurso lo tiene que firmar y entregar un concejal municipal a nivel individual, ya que como representantes del pueblo son los únicos legitimados para presentar este tipo de recursos ante este tribunal. Lo veremos más adelante en el capítulo 9.

# 6. La DEUDA financiera. ¿Cuánto y a quién debemos?

*Mi madre empezó a comprar de fiado.*
*A mi padre eso nunca le había gustado.*
*El crédito -decía siempre- es el primer paso hacia las deudas,*
*es el principio de la vuelta a la esclavitud.*
**Malcolm X**

La deuda financiera de un municipio comprende las deudas pendientes de pago con bancos y entidades financieras, excluyendo las deudas a proveedores o deuda comercial y otras deudas, como pueden ser las contraídas con la Administración central, autonómica o provincial o con otros organismos supramunicipales. La información referente a la deuda financiera se encontrará en el *Anexo de la deuda,* documento que es parte integrante del expediente de presupuestos, aunque también deberemos analizar los contratos con las entidades financieras con las que la administración local contrajo sus deudas.

El Anexo de la deuda debe ser relativamente fácil de conseguir por la ciudadanía, ya que es un documento que debe ser presentado junto al presupuesto. En cambio, los contratos con entidades bancarias pueden ser más costosos de conseguir, ya que las deudas contraídas con entidades financieras siempre han adolecido de una gran opacidad.

La información que podremos encontrar y que deberemos analizar será:

» La cantidad adeudada: capital inicial y pendiente de amortizar
» Entidades bancarias a las que debemos
» Evolución en el tiempo de la cantidad adeudada

- Cantidad desglosada por préstamos y entidad financiera
- Tipo de interés que estamos pagando
- Plazo total del préstamos y plazo pendiente
- Pagos realizados en los últimos ejercicios diferenciados por capital e intereses
- Finalidad de los préstamos
- Justificación de la necesidad de pedir financiación externa
- Deuda a corto plazo: capital amortizado y refinanciaciones realizadas durante el período

La deuda financiera de un ayuntamiento contraída con las entidades bancarias nos puede ayudar a entender cuáles han sido los procesos y los motivos de endeudamiento. Al entender dichos procesos podremos analizar si han cometido alguna irregularidad o han incurrido en un endeudamiento injustificado o ilegítimo, además de conocer la finalidad y las preferencias de los anteriores gobiernos locales para buscar financiación y endeudarse. Una auditoría debe poder calcular e informar de cuánto se ha pagado, de capital y de intereses, a qué tipos de interés, a qué entidades y en concepto de qué.

Una entidad local no podrá solicitar un préstamo sin una justificación, sólo se podrá pedir para subsanar una necesidad presupuestaria en el caso de que aparezca una necesidad imperante que no haya sido prevista en los presupuestos, de que haya déficit o de que quiera afrontar una inversión que haya sido presupuestada.

Si los préstamos son para acometer una inversión, el préstamo deberá ser finalista, es decir, el contrato con la entidad financiera deberá reflejar cuál es el motivo por el que se pide dicha financiación y para qué se usará. En muchas ocasiones se ha solicitado financiación por parte de gobiernos locales que querían acometer una obra civil o alguna inver-

sión, pero finalmente la financiación se empleaba para cubrir otros tipos de gastos corrientes u otras inversiones que se quedaban cortas de presupuesto, dejando sin ejecutar esa inversión para la que se había solicitado el préstamo. Esta práctica es irregular y denunciable.

En un gran porcentaje de ocasiones, al analizar los estados de endeudamiento actual de las administraciones locales encontraremos que una gran parte de la deuda financiera se deberá a la deuda contraída debido al Plan de Pago a Proveedores, herramienta financiera utilizada para pagar la deuda comercial atrasada y que veremos con más deteni miento en el siguiente capítulo.

Para analizar los préstamos contraídos por una administración local tendremos que solicitar todos los contratos de préstamos que haya acordado con entidades financieras. Estos contratos nos darán información sobre las condiciones en las que se contrajo la deuda y los motivos por los que se solicitaron los préstamos.

## LA INFORMACIÓN QUE DEBEMOS ANALIZAR

**Tipo de interés.** El principal determinante de la cantidad que hay que pagar es siempre el tipo de interés al que se firma el préstamo. En muchas ocasiones los órganos de gobierno local han firmado operaciones por encima de los tipos de interés de mercado, ya sea por clientelismo con las entidades bancarias o por corrupción. Esto redunda en un mayor endeudamiento y gasto en los futuros presupuestos. Para analizar los tipos de interés de estos préstamos bancarios deberemos comparar los tipos de interés firmados con los tipos de mercado de las fechas en las que se firmaron las operaciones de crédito. Dichas operaciones firmadas entre una entidad local y una entidad de crédito son legales aunque se hayan firmado a tipos de interés abusivos por encima de los tipos de mercado,

pero el localizar esos intereses abusivos puede servir para señalar esos procesos de endeudamiento como ilegítimos e irregulares, así como para poder renegociar nuevas condiciones en una posible refinanciación. Otra manera de señalar la ilegitimidad de estos tipos de interés es compararlos con aquellos a los que la banca privada se ha estado financiando por parte del Banco Central Europeo. En el cálculo de esos intereses abusivos e ilegítimos nos centraremos también en el capítulo dedicado al Plan de Pago a Proveedores.

**Finalidad del préstamo.** Los préstamos solicitados para inversiones deben tener siempre una finalidad especificada en el contrato de la concesión del préstamo. Otros préstamos no están obligados a tener una finalidad, pero en muchas ocasiones vendrá especificada en el contrato. Una práctica habitual, amparada en la opacidad y la falta de control, ha sido la de utilizar estos préstamos para cubrir de manera irregular gastos corrientes u otro tipo de gastos distintos a los que marcaba su finalidad. Al analizar los préstamos pendientes del municipio deberemos comprobar si se utilizaron realmente para la finalidad para la que fueron pedidos.

**Cláusulas suelo.** Al igual que las hipotecas, muchos préstamos contraídos con las administraciones locales contenían cláusulas suelo que fijaban un tipo de interés mínimo que había que pagar aunque el Euribor u otro tipo de interés referencial bajara de dicho suelo. Existen múltiples sentencias contra este tipo de cláusulas que nos pueden ayudar a emprender los cauces legales para su eliminación y exigir la compensación del exceso en el pago de intereses que el ayuntamiento se haya visto obligado a pagar.

## 6.1 Las deudas a corto plazo y las refinanciaciones de deuda

Una de las prácticas habituales de muchas administraciones locales ha sido la de esconder su exceso de endeudamiento con préstamos a corto plazo (aquellos con un plazo de devolución inferior a 12 meses) que se refinancian año a año con nuevos préstamos de un plazo inferior a un año. Estas deudas a corto plazo no aparecen en los presupuestos, sino que van directamente a tesorería. De ese modo, las deudas nunca se contabilizan en los presupuestos y se maquillan, y así se presenta una situación financiera y de endeudamiento irreal.

Las refinanciaciones tienen que emitirse obligatoriamente en un expediente administrativo que nos ayudará a conocer y analizar el motivo del endeudamiento y de que se haya refinanciado el préstamo. Deberemos analizar si esos préstamos corresponden a una necesidad de remanente de tesorería o a otros gastos que deberían haber sido cubiertos mediante préstamos a largo plazo y/o haberse planificado en los presupuestos.

## 6.2 'Swaps' y permutas financieras

Los *swaps*, también conocidos como permutas financieras, son seguros financieros que los bancos utilizan para cubrir las posibles pérdidas que puedan tener con las fluctuaciones del mercado. Aunque fueron comercializados en muchos casos como "seguros de cobertura de riesgos", en realidad sólo cubren los riesgos de la entidad. Son productos complejos y que en muchas ocasiones esconden cláusulas poco transparentes y que pueden llevar al engaño. Estos productos se contratan para que quien esté endeudado a tipo variable esté protegido ante subidas de tipos de

interés por encima de un determinado nivel a cambio de no poder beneficiarse de las bajadas. La entidad financiera está obligada a pagar el diferencial si el tipo sube del nivel máximo marcado, pero el cliente corre con los gastos en caso de que el tipo de interés baje.

Durante la burbuja inmobiliaria este tipo de seguros eran muy usuales y muchos ayuntamientos los contrataron. Una vez que los tipos de interés han bajado, estos seguros, que protegen a la entidad financiera de esas bajadas, han costado mucho dinero a las arcas de los municipios. Ayuntamientos como el de la ciudad de Madrid, que ha calculado en 247 millones de euros el sobrecoste de estos seguros a fecha de octubre 2015, ya han comenzado acciones legales para romper estos contratos lesivos de manera unilateral.

El proceso de auditoría deberá analizar todos los contratos de productos financieros complejos y seguros como los swaps, que se encuentran en la cuenta 353 de gastos, para poder calcular cuáles han sido los intereses abusivos que el municipio ha estado pagando en relación a este tipo de contratos. Hacer aflorar esos intereses abusivos e ilegítimos nos servirá para denunciar la mala práctica realizada por los órganos de gobierno locales que adquirieron dichos productos complejos, y nos ayudará a tomar acciones legales con la intención de cancelarlos.

# 7. El Plan de PAGO a PROVEEDORES

*Si yo te debo una libra,*
*tengo un problema;*
*pero si te debo un millón,*
*el problema es tuyo.*
**John Maynard Keynes**

En febrero de 2012, el Ministerio de Hacienda, con Cristóbal Montoro a la cabeza, aprobó el Real Decreto Ley 4/2012 para establecer un mecanismo de financiación para el pago de las deudas contraídas con los proveedores por parte de las entidades locales. El plan fue lanzado y vendido a la ciudadanía como un plan de salvamento a los ayuntamientos y una medida de reactivación económica que inyectaría dinero a las empresas que se encontraban en una delicada situación debido a retrasos en los pagos y a las deudas que las administraciones públicas habían contraído con ellas, así como por la escasez de crédito ofertado por los bancos.

Para acogerse a este mecanismo los proveedores debían tener obligaciones pendientes de pago con entidades locales o cualquiera de sus organismos y entidades dependientes. Además, esas obligaciones pendientes de pago debían reunir varios requisitos concurrentes: ser vencidas, líquidas y exigibles, anteriores al 1 de enero de 2012 y que se tratase de contratos incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

La adhesión a este mecanismo de financiación lleva aparejada una operación de endeudamiento a largo plazo mediante un préstamo con una o varias entidades bancarias, y la obligación por parte de las entidades locales de aprobar un plan de ajuste, que debe responder a unos criterios básicos al objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la operación. Este plan de ajuste debe ser valorado favorablemente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para que quede autorizada la concertación de la operación de endeudamiento.

En resumen, este plan de financiación consistía en la concesión de créditos por parte de entidades bancarias privadas a las administraciones locales para poder liquidar las deudas pendientes que éstas tenían con sus proveedores. Dichos préstamos serían avalados por la Administración central, de tal manera que si un municipio no cumple con los pagos, será ésta quien liquide las deudas con el banco descontando dichas cantidades de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) que le corresponde al municipio. Más de 5.000 municipios se adhirieron a este plan, lo que hizo aflorar más de 10.000 millones de euros en facturas en los cajones que en su gran mayoría no tenían partida presupuestaria.

## 7.1 La ilegitimidad del Plan de Pago a Proveedores (PPP)

El PPP fue presentado por el Gobierno como una solución para acabar con el endeudamiento con los proveedores y para la reactivación económica. Pero las consecuencias de adherirse a este plan y sus exigencias han sido nefastas para el funcionamiento económico de muchos municipios y su capacidad de maniobrar económica y políticamente.

» **Las facturas en los cajones.** Al presentarse el PPP, los municipios aprovecharon para pagar deudas que estaban escondidas en los cajones y que no habían sido contabilizadas ni

registradas en la liquidación de los presupuestos. Esto supuso un aumento de la deuda que no había sido contabilizada y un desajuste mayor entre pasivo y activo del municipio.

» **Esas facturas ¿eran legales?** Las facturas eran ilegales por su propia naturaleza, ya que un ayuntamiento no puede realizar gastos que no tengan un crédito presupuestado, como veremos en el siguiente apartado. Pero más allá de eso, el PPP fue un inmenso coladero de facturas irregulares, escondidas y retrasadas. Facturas duplicadas y pagadas dos veces, facturas tan antiguas que estaban contabilizadas en pesetas, facturas de servicios o gastos corrientes que correspondían al partido político que estaba en el poder en vez de al municipio o contratos que se dieron a dedo sin pasar por concurso público son algunas de las irregularidades que se han podido encontrar al analizar y auditar las facturas que fueron liquidadas con el PPP.

» **Los proveedores no cobran intereses, los bancos sí.** El principal problema de índole económico es la carga que ha supuesto el pago de intereses que devengan de estos créditos, además de ser inevitables e innegociables al pagarse directamente con la PIE. Las facturas con los proveedores, salvo en alguna excepción en la que se haya pactado en la contratación algún tipo de interés de demora, no generan intereses. En cambio, los préstamos pedidos a la banca privada mediante el PPP se fijaron a unos tipos de interés de entre el 5% y el 6% para los dos primeros planes y en torno al 4,3% para el tercer plan. Estos intereses son una de las principales cargas financieras en los presupuestos de gastos de aquellos municipios que se adhirieron al plan.

» **Imposibilidad de contratar personal.** Otra de las exigencias del plan de ajuste es la de no aumentar la plantilla contratada por la administración local. De ese modo, ningún ayuntamiento que se haya adherido al plan ha podido contratar a más personal aunque sea de gran necesidad y se tengan los recursos económicos para ello. Ante esta imposibilidad de contratar personal directamente, muchas de las necesidades de los municipios se han tenido que cubrir, para sortear la ley, con concursos públicos o contratos menores a personas jurídicas (autónomos o empresas). Esta práctica, en la mayoría de las ocasiones, acaba repercutiendo en un mayor coste para el municipio y el contribuyente.

» **Limitación en el gasto.** Otra de las limitaciones que vienen dadas por el plan de ajuste presupuestario al que se someten las administraciones municipales al adherirse al plan de pago a proveedores es una limitación o techo del gasto. Este límite se calcula tomando como referencia el gasto realizado en 2012 con una tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española. Esto ha provocado una fuerte limitación en el gasto de los municipios, que ven como su techo se referencia un año en el que, en plena crisis financiera, los gastos de las administraciones locales se redujeron en gran medida y que han sido corregidos por un crecimiento del PIB muy bajo en los años siguientes.

» **El superávit se usará para pagar deuda.** Si un municipio acaba recaudando más de lo que gasta durante el ejercicio, ya sea debido a que han aumentado los ingresos o a que se han recortado o estancado los gastos, ese superávit no podrá ser utilizado para incrementar el gasto en el ejercicio siguiente más allá

del crecimiento referenciado al PIB que hemos explicado antes. La ley obliga al municipio a usar ese montante para amortizar deuda pendiente del municipio de manera anticipada.

Por estos motivos y por los abusivos tipos de interés a los que las administraciones locales tienen que hacer frente, son muchos los municipios y plataformas ciudadanas que han promovido declarar ilegítima la deuda contraída, y abusivos los intereses del PPP pagados hasta ahora.

La lógica usada por estos municipios y promovida por la Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda se basa en declarar ilegítima la diferencia entre los tipos de interés a los que el municipio paga los préstamos y el tipo de interés al que la banca obtiene el dinero del Banco Central Europeo (BCE) por los siguientes motivos:

» **El dinero del BCE, ¿el dinero de todos?** El BCE debería servir para los intereses de la mayoría de la población europea. En cambio, el acuerdo de Maastricht y los estatutos de funcionamiento del BCE prohíben que éste financie directamente a las administraciones públicas. De ese modo, cada vez que el BCE emite dinero, lo presta a las entidades de crédito privadas y éstas son las que lo prestan a las entidades públicas. La capacidad de distribución del dinero de los europeos está en manos de empresas privadas que pueden especular y controlar la fluidez del dinero y el crédito mirando únicamente por su interés y no por el del conjunto de la ciudadanía.

» **Los préstamos están avalados por el Gobierno central.** Los pagos son realizados directamente por éste restando dichas cantidades de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE), por lo que las posibilidades de impago y el riesgo de esos créditos son prácticamente nulas. Una entidad de crédito debe

calcular el tipo de interés en proporción al riesgo, pero los PPP vinieron dados con tipos de interés de más del 5%, un tipo abusivo comparado con el riesgo que conlleva el préstamo para los bancos y el precio del dinero al que conseguían sus fondos por parte del BCE.

Estos municipios y plataformas ciudadanas han declarado ilegítima la diferencia entre los intereses pagados a la banca privada (que han oscilado entre el 5% y el 6%) y los tipos de interés a los que esa misma banca ha obtenido el dinero del BCE (que fueron del 0,25% y 0,15% durante los años en los que se estableció este mecanismo de financiación). Los municipios han reconocido y aceptado pagar el montante del capital solicitado en el préstamo y el interés al que la banca recibe el dinero por parte del BCE, pero se rechazan y se declaran ilegítimos los pagos –ya realizados y futuros– de la diferencia calculada entre los dos tipos de interés.

*¿Cómo calculamos los intereses abusivos del PPP?*

Para calcular los intereses que hemos pagado en exceso, comparado con el tipo de interés que ha estado pagando la banca al BCE, configuraremos una tabla con los pagos realizados a los bancos debidos al PPP en la que separaremos en dos columnas diferenciadas el capital amortizado y los intereses. En la tabla colocaremos una tercera columna con el tipo de interés al que el BCE prestó el dinero a la banca privada (durante 2012 y 2013 se encontraba en el 0,25%, aunque luego fue disminuyendo). Otra columna será la cantidad de intereses que abonaría el municipio si hubiera pagado ese mismo capital al tipo de interés al que la banca podía acceder acudiendo al BCE. En una última columna calcularemos la resta entre los intereses que hemos pagado y los que habríamos pagado con el tipo de interés del BCE. La suma de las cantidades de esa última columna

será lo que declararemos como intereses abusivos y, por lo tanto, deuda ilegítima.

Muchos ayuntamientos ya han presentado mociones[1] en las que se han calculado esos intereses abusivos y se han declarado ilegítimos en el pleno municipal.

## 7.2 Las facturas de los cajones: ilegales en su origen

Como hemos indicado anteriormente, muchas de las facturas que se pagaron con el PPP estaban ocultas a los ojos de los presupuestos porque correspondían a gastos que no habían sido presupuestados y aprobados, o a excesos y sobrecostes que superaban la cantidad presupuestada para acometer un gasto. Este hecho es ilegal. En concreto, el artículo 173.5 del RDL 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, impide los gastos sin crédito presupuestario, declarándolos nulos de pleno derecho, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar. Se trata de una acción de gestión de caudales, contraria a la legalidad presupuestaria, claramente subjetiva con dolo o negligencia grave, que ha producido un daño real de la hacienda local, evaluable económicamente. Lo que el Tribunal de Cuentas define como responsabilidad contable en el artículo 38 de su Ley Orgánica 2/1982.

Las consecuencias de estos gastos las podemos cuantificar económicamente si hay reclamaciones judiciales con peticiones de intereses de demora entre las facturas anteriores al 31 de diciembre de 2011, y con los cálculos del coste en el que hemos incurrido para financiar el PPP, o sea de los intereses generados. Una vez cuantificados estos gastos podremos interponer una denuncia contra el alcalde o alcaldesa responsable de las facturas impagadas originadas por gastar por encima de lo presupues-

1 Mociones en: auditoriaciudadanamunicipal.com

tado o por contar con presupuestos desequilibrados. Si los interventores no hubieran advertido por escrito la improcedencia de tales gastos, sus nombres también se incluirán en la denuncia.

Además, las facturas que han quedado fuera de presupuesto pueden ser incluidas en ejercicios posteriores mediante expedientes extrajudiciales que incluyan esos gastos en la partida presupuestaria 413, "Acreedores pendientes de aplicar en el presupuesto", cuenta que aglutinará este tipo de pagos diferidos de años anteriores y pendientes de pago. Si las facturas no pagadas a 31 de diciembre de 2011 no están incluidas en la cuenta 413 de los presupuestos del año posterior, entonces, además de ser ilegales, constituirán un fraude contable.

Además de cuantificar económicamente los gastos que nos ha ocasionado pagar facturas no presupuestadas, si solicitamos el expediente que dio lugar al PPP, en el que podremos encontrar una relación de todas las facturas pagadas mediante este plan, podremos analizar si con los pagos se cometió algún tipo de irregularidad extra. Algunas de estas irregularidades podrán ser:

- Facturas de servicios u obras que hayan incumplido las normas de concurso y publicidad.
- Facturas de servicios u obras que hayan sido partidas para no tener que presentarse a concurso.
- Pagos de servicios o gastos que corresponden al partido político que estaba en el gobierno y que se cargaron al ayuntamiento de una manera irregular.
- Facturas duplicadas o de servicios no realizados.

# 8. Auditando los INGRESOS

*Así como están las cosas no podemos continuar,*
*acabemos con la deuda para poder trabajar.*
**Totó La Momposina**

Cuando usamos el término de 'auditar' o hablamos de procesos de auditoría tendemos a pensar en el análisis de los gastos y las deudas que la han ocasionado, así como el análisis de los procesos que han conformado los gastos. Los procesos de auditoría se suelen centrar en estos factores de gasto y endeudamiento sin entrar a valorar si los recursos obtenidos son los adecuados y si los ingresos recaudados son los idóneos en relación al gasto que queremos o necesitamos hacer. La política de ingresos y de recaudación fiscal –y las herramientas y procesos utilizados para ello– de un organismo municipal también son de gran importancia y deben ser motivo de estudio y análisis con el fin de dictaminar si se están realizando dentro de los principios de eficiencia y legalidad, así como analizar si es la política fiscal local óptima para abordar el nivel de gasto necesario. La principal razón por la que un municipio puede verse obligado a endeudarse, además de por el exceso en el gasto, es por la falta de ingresos, y esto puede producirse por la mala gestión y/o praxis de la gestión de los tributos locales.

El correcto análisis de los ingresos locales puede ofrecernos una radiografía de la intencionalidad de la política tributaria y de ingresos. Nos puede mostrar el trato desigual, regresivo y no distributivo de algunos tributos y tasas sobre una parte de la población y el trato de favor ofrecido a ciertas personas, empresas u organizaciones, convirtiendo el déficit de ingresos –y la deuda ocasionada para suplirlos– en ilegítimo e incluso, en muchos de esos casos, en ilegal.

Para abordar el estudio, control y modificación de los tributos locales para la consecución de una fiscalidad justa necesitaríamos una nueva guía del mismo tamaño que ésta, por lo que en este libro nos centraremos en las tasas e impuestos locales cuya imposición o cobro pueden presentar o ser fruto de irregularidades. Los gobiernos locales han usado su margen de maniobra sobre ciertos tributos locales para favorecer durante años a unas personas y sobrecargar fiscalmente a otras. En este capítulo abordaremos aquellos impuestos y tasas que en muchas ocasiones han sido usados para beneficiar a unos pocos en detrimento del resto de la población, para que el equipo auditor pueda presentar un plan de correcciones y mejoras, así como la eliminación o actualización de algunos de ellos.

## 8.1 ¿Cuáles son los ingresos de las administraciones locales?

A grandes rasgos, los presupuestos municipales se nutren de tres grandes tipos de ingresos:

» **Impuestos.** Los impuestos están estipulados por ley. Son tributos que se exigen sin ningún tipo de contraprestación directa a la ciudadanía. Según la Ley de Haciendas Locales, hay impuestos que los ayuntamientos deben aplicar obligatoriamente

(IBI, IAE, IVTM), e impuestos potestativos, que los ayuntamientos pueden aplicar si quieren (ICIO, IVTNU).

» **Tasas, precios públicos y contribuciones especiales.** Las tasas son tributos que los ayuntamientos imponen bien por utilización de la vía pública, bien a cambio de un servicio. Las tasas (alcantarillado, cementerios, recogida y tratamiento de residuos, etc.) y precios públicos (de piscinas municipales, guarderías, etc.), pues, incluyen una contraprestación directa al contribuyente. Las contribuciones especiales se imponen a cambio de una inversión que beneficia directamente a las personas propietarias de los inmuebles de una zona, como la realización de obras públicas o la ampliación de un servicio público.

» **Transferencias de otras administraciones.** Las transferencias son fondos recaudados por otras administraciones, que las hacen llegar a los ayuntamientos. Gran parte de las transferencias, que son incondicionadas, provienen de la Administración del Estado, y una parte mucho menos importante proviene de las comunidades autónomas o de administraciones locales.

En este capítulo nos centraremos en el análisis de los dos primeros bloques de ingresos y las posibles negligencias en las que se haya podido incurrir a la hora de fijarlos o cobrarlos.

## 8.2 Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles. Constituye el hecho imponible del impuesto la titularidad de los siguientes derechos sobre los bienes

inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales:

a) De una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos.
b) De un derecho real de superficie.
c) De un derecho real de usufructo.
d) Del derecho de propiedad.

Los inmuebles que estarán exentos de pagar el IBI se pueden encontrar en el artículo 62 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Entre ellos se encuentran los edificios de la Iglesia católica, Cruz Roja Española o los inmuebles del Estado que afecten a los servicios educativos, penitenciarios o de defensa nacional.

Algunas de las exenciones que pueden otorgar las administraciones locales también pueden haberse producido de una manera incorrecta o irregular para favorecer a sujetos que deben pagar dichos impuestos. A continuación veremos algunos casos y cómo revisarlos para analizar si su cobro se ha realizado correctamente o si se han aplicado exenciones injustificadas que se puedan corregir o reclamar, para mejorar de ese modo la política de ingresos del ayuntamiento.

» **Revisar las exenciones de IBI a colegios concertados y privados.** Los bienes inmuebles que se destinen a la enseñanza por centros docentes acogidos, total o parcialmente, al régimen de concierto educativo, en cuanto a la superficie afectada a la enseñanza concertada, podrán obtener exenciones en el IBI si lo han solicitado previamente. Las exenciones y concesiones a este tipo de centros educativos han sido muy altas y permisivas durante los años en los que han gobernado partidos políticos que han beneficiado la educación privada y concertada frente

a la pública. Muchas de estas exenciones han sido prorrogadas cuando no procedía hacerlo o simplemente el impuesto, referido al valor de los bienes inmuebles, no ha sido actualizado ni revisado por un largo período de tiempo.

Para comprobar si el IBI recaudado a estos centros educativos es el correcto deberemos analizar factores tales como la cuantía cobrada anualmente, el valor actual y registrado del bien inmueble, el historial de revisiones y actualizaciones del valor del bien y del impuesto, la exenciones especiales pactadas con el órgano de gobierno local, el porcentaje de la superficie usada para la educación u otras exenciones de tasas referentes al uso de la vía pública por parte de los centros educativos. Analizando estos factores podremos comprobar si el IBI y otras tasas e impuestos son cobrados de una manera justa, proporcional y con valores actualizados.

» **Revisar las exenciones a las líneas de ferrocarril.** Los terrenos ocupados por las líneas de ferrocarril y los edificios enclavados en los mismos terrenos, que estén dedicados a estaciones, almacenes o a cualquier otro servicio indispensable para la explotación de dichas líneas, están exentos de pagar IBI. No obstante, no están exentos los establecimientos de hostelería, espectáculos, comerciales y de esparcimiento, las casas destinadas a viviendas de los empleados, las oficinas de la dirección ni las instalaciones fabriles. Estos últimos supuestos son los que podremos analizar con la intención de comprobar si se está aplicando alguna exención de manera incorrecta.

» **Revisar las exenciones de IBI por "interés general".** La Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece que determinados edificios, considerados de interés general o "bienes

de explotación comunitaria", puedan estar exentos de IBI. Entre este tipo de exenciones se encuentran las otorgadas a jardines o monumentos históricos. No estarán exentos aquellos edificios o jardines históricos que estén afectos a explotación económica, salvo que les resulte de aplicación alguno de los supuestos de exención previstos en la Ley 49/2002 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, o que la sujeción al impuesto a título de contribuyente recaiga sobre el Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales.

Enumerando y analizando cuáles son los bienes declarados de interés general o históricos podremos comprobar si las exenciones aplicadas son correctas o si esos bienes inmuebles están siendo usados para la realización de una actividad económica y, por lo tanto, beneficiándose de una exención fiscal de un modo irregular.

» **Revisar las exenciones de IBI a entidades no lucrativas.** Los organismos locales pueden decidir si aplican exenciones a entidades no lucrativas, fundaciones, federaciones deportivas u organizaciones culturales. Enumerando las exenciones concedidas a este tipo de organizaciones podremos comprobar si se están aplicando correctamente.

» **Revisar las exenciones de IBI a inmuebles de la Iglesia.** Los inmuebles propiedad de la Iglesia destinados al culto y actividades relacionadas estarán exentos de IBI. Pero se dan casos en los que propiedades de la Iglesia no son usados para estos fines y mantienen una actividad económica. Existen ejemplos de propiedades de la Iglesia que son alquiladas a terceros, algo por lo cual se les podrá exigir la eliminación de la exención en el pago del IBI.

## 8.3 Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)

El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) es un tributo directo de carácter real cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto. Se consideran, a los efectos de este impuesto, actividades empresariales las ganaderas, cuando tengan carácter independiente, las mineras, industriales, comerciales y de servicios. No tienen, por consiguiente, tal consideración las actividades agrícolas, las ganaderas dependientes, las forestales y las pesqueras, no constituyendo hecho imponible por el impuesto ninguna de ellas.

El IAE se aplica sobre toda actividad empresarial que facture más de un millón de euros. Se calcula en función del tipo de actividad (cuota de tarifa) y del tipo de instalación donde se desarrolla la actividad (cuota de superficie), el volumen del negocio (coeficiente de ponderación) y el emplazamiento del local (coeficiente de situación). Así, el IAE será igual a la cuota mínima municipal (cuota de tarifa más cuota de superficie) por el coeficiente de ponderación por el coeficiente de situación. El margen que tienen los municipios para regular el IAE reside en los coeficientes de situación y en las bonificaciones.

» **Revisar las exenciones del IAE.** Los órganos reguladores locales en materia fiscal pueden otorgar exenciones y bonificaciones a este impuesto según lo estipulado en los artículos 82 y 88 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Algunas de estas exenciones o bonificaciones se conceden por inicio de actividad empresarial, porque estén alejados de los núcleos urbanos o para actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal. Analizando las exencio-

nes y bonificaciones concedidas a empresas por parte del ayuntamiento podremos comprobar si se aplican correctamente o si por el contrario se está dando algún tipo de trato de favor a dichas empresas.

Una de las exenciones con las que se han cometido irregularidades es la de bonificaciones de actividades empresariales. Es muy común que muchos ayuntamientos ofrezcan esta bonificación con la intención de atraer empresas a sus municipios. La irregularidad se comete cuando en muchas ocasiones esta bonificación ha sido prorrogada indefinidamente o simplemente el municipio no ha exigido el pago de este impuesto una vez superado el plazo de bonificación.

## 8.4 Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría. Se considera vehículo apto para la circulación el que hubiera sido matriculado en los registros públicos correspondientes y mientras no haya causado baja en éstos. A los efectos de este impuesto también se considerarán aptos los vehículos provistos de permisos temporales y matrícula turística. Los vehículos que están exentos de pagar este impuesto vienen recogidos en el artículo 93 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El artículo 95 de esta misma ley fija una tabla de tarifas según el tipo de vehículo, la potencia y el peso para el caso de los remolques. Sobre estas tarifas el municipio podrá aplicar un coeficiente de 2 para cada uno de los tipos de vehículos y potencias que recoge la tabla, o sea que podrá cobrar una tarifa hasta el doble de lo estipulado como mínimo por

la ley, haciendo una diferencia individual para cada tipo de vehículo.

Las ordenanzas fiscales podrán regular, sobre la cuota del impuesto, incrementada o no por la aplicación del coeficiente, las siguientes bonificaciones:

a) Una bonificación de hasta el 75% en función de la clase de carburante que consuma el vehículo, en razón a la incidencia de la combustión de dicho carburante en el medio ambiente.

b) Una bonificación de hasta el 75% en función de las características de los motores de los vehículos y su incidencia en el medio ambiente.

c) Una bonificación de hasta el 100% para los vehículos históricos o aquellos que tengan una antigüedad mínima de 25 años, contados a partir de la fecha de su fabricación o, si ésta no se conociera, tomando como tal la de su primera matriculación o, en su defecto, la fecha en que el correspondiente tipo o variante se dejó de fabricar.

Dado que las administraciones locales tienen esta potestad a la hora de incrementar el impuesto mediante el coeficiente y de aplicar bonificaciones, la diferencia entre un municipio y otro puede ser sustancial. Esto ha provocado que en muchas ocasiones se dé la circunstancia de que haya personas que declaren vivir en un municipio distinto al de su residencia habitual para ahorrar en el pago de este impuesto. Comprobar si todos los coches pertenecientes a personas residentes en un municipio pagan el impuesto en éste puede ser una labor demasiado costosa, pero sí podemos hacerlo de una manera sencilla para las flotas de vehículos de empresas con domicilio fiscal en nuestro municipio. Revisando si los vehículos de estas empresas pagan un impuesto correspondiente a las cualidades técnicas del vehículo, si pagan en el municipio correspondiente y si disfrutan de exenciones con-

cedidas por el ayuntamiento podremos valorar si el cobro es correcto o si se han cometido irregularidades o una presión fiscal demasiado permisiva.

## 8.5 Las tasas

Tasas, según la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos, son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado. Las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya su hecho imponible.

Las entidades locales, en los términos previstos en esta Ley Reguladora de las Haciendas Locales, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las entidades locales por:

a) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.

b) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

- Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias, o cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.
- Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

Conforme a lo previsto en el apartado 1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, y en particular por los siguientes:

a) Sacas de arena y de otros materiales de construcción en terrenos de dominio público local.

b) Construcción en terrenos de uso público local de pozos de nieve o de cisternas o aljibes donde se recojan las aguas pluviales.

c) Balnearios y otros disfrutes de aguas que no consistan en el uso común de las públicas.

d) Vertido y desagüe de canalones y otras instalaciones análogas en terrenos de uso público local.

e) Ocupación del subsuelo de terrenos de uso público local.

f) Apertura de zanjas, calicatas y calas en terrenos de uso público local, inclusive carreteras, caminos y demás vías públicas locales, para la instalación y reparación de cañerías, conducciones y otras instalaciones, así como cualquier remoción de pavimento o aceras en la vía pública.

g) Ocupación de terrenos de uso público local con mercancías,

materiales de construcción, escombros, vallas, puntales, asnillas, andamios y otras instalaciones análogas.

h) Entradas de vehículos a través de las aceras y reservas de vía pública para aparcamiento exclusivo, parada de vehículos, carga y descarga de mercancías de cualquier clase.

i) Instalación de rejas de pisos, lucernarios, respiraderos, puertas de entrada, bocas de carga o elementos análogos que ocupen el suelo o subsuelo de toda clase de vías públicas locales, para dar luces, ventilación, acceso de personas o entrada de artículos a sótanos o semisótanos.

j) Ocupación del vuelo de toda clase de vías públicas locales con elementos constructivos cerrados, terrazas, miradores, balcones, marquesinas, toldos, paravientos y otras instalaciones semejantes, voladizas sobre la vía pública o que sobresalgan de la línea de fachada.

k) Tendidos, tuberías y galerías para las conducciones de energía eléctrica, agua, gas o cualquier otro fluido incluidos los postes para líneas, cables, palomillas, cajas de amarre, de distribución o de registro, transformadores, rieles, básculas, aparatos para venta automática y otros análogos que se establezcan sobre vías públicas u otros terrenos de dominio público local o vuelen sobre ellos.

l) Ocupación de terrenos de uso público local con mesas, sillas, tribunas, tablados y otros elementos análogos, con finalidad lucrativa.

m) Instalación de quioscos en la vía pública.

n) Instalación de puestos, barracas, casetas de venta, espectáculos, atracciones o recreo, situados en terrenos de uso público local, así como industrias callejeras y ambulantes y rodaje cinematográfico.

ñ) Portadas, escaparates y vitrinas.

o) Rodaje y arrastre de vehículos que no se encuentren gravados por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

p) Tránsito de ganados sobre vías públicas o terrenos de dominio público local.

q) Muros de contención o sostenimiento de tierras, edificaciones o cercas, ya sean definitivas o provisionales, en vías públicas locales.

r) Depósitos y aparatos distribuidores de combustible y, en general, de cualquier artículo o mercancía, en terrenos de uso público local.

s) Instalación de anuncios ocupando terrenos de dominio público local.

t) Construcción en carreteras, caminos y demás vías públicas locales de atarjeas y pasos sobre cunetas y en terraplenes para vehículos de cualquier clase, así como para el paso del ganado.

u) Estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías de los municipios dentro de las zonas que a tal efecto se determinen y con las limitaciones que pudieran establecerse.

De igual modo, las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, y en particular por los siguientes:

a) Documentos que expidan o de que entiendan las Administraciones o autoridades locales, a instancia de parte.

b) Autorización para utilizar en placas, patentes y otros distintivos análogos el escudo de la entidad local.

c) Otorgamiento de licencias o autorizaciones administrativas de autotaxis y demás vehículos de alquiler.

d) Guardería rural.

e) Voz pública.

f) Vigilancia especial de los establecimientos que lo soliciten.

g) Servicios de competencia local que especialmente sean motivados por la celebración de espectáculos públicos, grandes transportes, pasos de caravana y cualesquiera otras actividades que exijan la prestación de dichos servicios especiales.

h) Otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana o realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa.

i) Otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos o realización de las actividades administrativas de control en los supuestos en los que la exigencia de licencia fuera sustituida por la presentación de declaración responsable o comunicación previa.

j) Inspección de vehículos, calderas de vapor, motores, transformadores, ascensores, montacargas y otros aparatos e instalaciones análogas de establecimientos industriales y comerciales.

k) Servicios de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, construcciones y derribos, salvamentos y, en general, de protección de personas y bienes, comprendiéndose también el mantenimiento del servicio y la cesión del uso de maquinaria y equipo adscritos a estos servicios, tales como escalas, cubas, motobombas, barcas, etcétera.

l) Servicios de inspección sanitaria así como los de análisis químicos, bacteriológicos y cualesquiera otros de naturaleza análoga y, en general, servicios de laboratorios o de cualquier otro

establecimiento de sanidad e higiene de las entidades locales.
m) Servicios de sanidad preventiva, desinfectación, desinsectación, desratización y destrucción de cualquier clase de materias y productos contaminantes o propagadores de gérmenes nocivos para la salud pública prestados a domicilio o por encargo.
n) Asistencias y estancias en hospitales, clínicas o sanatorios médicos quirúrgicos, psiquiátricos y especiales, dispensarios, centros de recuperación y rehabilitación, ambulancias sanitarias y otros servicios análogos, y demás establecimientos benéfico-asistenciales de las entidades locales, incluso cuando los gastos deban sufragarse por otras entidades de cualquier naturaleza.
ñ) Asistencias y estancias en hogares y residencias de ancianos, guarderías infantiles, albergues y otros establecimientos de naturaleza análoga.
o) Casas de baños, duchas, piscinas, instalaciones deportivas y otros servicios análogos.
p) Cementerios locales, conducción de cadáveres y otros servicios fúnebres de carácter local.
q) Colocación de tuberías, hilos conductores y cables en postes o en galerías de servicio de la titularidad de entidades locales.
r) Servicios de alcantarillado, así como de tratamiento y depuración de aguas residuales, incluida la vigilancia especial de alcantarillas particulares.
s) Recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de estos, monda de pozos negros y limpieza en calles particulares.
t) Distribución de agua, gas, electricidad y otros abastecimientos públicos incluidos los derechos de enganche de líneas y co-

locación y utilización de contadores e instalaciones análogas, cuando tales servicios o suministros sean prestados por entidades locales.

u) Servicio de matadero, lonjas y mercados, así como el acarreo de carnes si hubiera de utilizarse de un modo obligatorio; y servicios de inspección en materia de abastos, incluida la utilización de medios de pesar y medir.

v) Enseñanzas especiales en establecimientos docentes de las entidades locales.

w) Visitas a museos, exposiciones, bibliotecas, monumentos históricos o artísticos, parques zoológicos u otros centros o lugares análogos.

x) Utilización de columnas, carteles y otras instalaciones locales análogas para la exhibición de anuncios.

y) Enarenado de vías públicas a solicitud de los particulares.

z) Realización de actividades singulares de regulación y control del tráfico urbano, tendentes a facilitar la circulación de vehículos y distintas a las habituales de señalización y ordenación del tráfico por la Policía Municipal.

Nuevamente, al igual que hemos visto anteriormente con los impuestos, la imposición o no de algunas de estas tasas ha servido para favorecer a ciertas personas en detrimento de la recaudación local y en consecuencia del resto de los contribuyentes.

A continuación veremos algunos de los ejemplos de reducción o no cobro de tasas que podremos analizar con la intención de comprobar si el municipio ha estado gestionando una política de ingresos correcta, legal, justa y legítima.

» **Reducción del Impuesto de Construcciones, instalaciones y obras** (ICIO) para empresas que traigan su sede al

municipio. Esta reducción es muy común en los municipios para atraer empresas y, de ese modo, favorecer la creación de empleo en esos municipios.

En muchas ocasiones la congelación de estas exenciones es aprobada en pleno, pero en otras ocasiones simplemente se omite la necesidad de actualizar estas tasas favoreciendo a los sujetos de tributación en detrimento del municipio, que ve congelada o disminuida su capacidad tributaria y, por lo tanto, de ingresar recursos económicos.

» **Tasas de uso de suelo, subsuelo y vuelo.** Analizando las tasas de este tipo podremos ver si todas las empresas que hacen uso del suelo, subsuelo y vuelo del municipio pagan las tasas de acuerdo con la ley, o si por el contrario se les han aplicado exenciones sin justificación, que han sido prorrogadas sin motivo o si directamente no están siendo impuestas y, por lo tanto, se está mermando la capacidad de ingreso del ayuntamiento.

» **Tasa a los cajeros automáticos.** Es común que las sucursales bancarias hayan instalado cajeros automáticos a las puertas de sus oficinas que hacen uso de la calzada pública. Son muchos los municipios (Ordenanza MADRID) que están aplicando tasas a estas entidades bancarias por estos cajeros.

» **Tasa a las estaciones telefónicas y antenas.** Las compañías telefónicas también han sorteado en muchas ocasiones el pago de tasas por el uso del espacio público que hacen sus antenas. Numerar estas antenas y revisar si pagan las tasas nos puede ayudar a encontrar irregularidades e incrementar la recaudación del municipio.

» **Tasa al uso de la calzada por parte de la Cruz Roja.** En varios municipios han decidido, no sin librarse de la polémica

y del acoso mediático, cobrar una tasa a los autobuses de la Cruz Roja que realizan el servicio de extracción de sangre a las personas que desean donar. Estos municipios argumentan que la Cruz Roja funciona como una empresa de servicios que obtiene un beneficio económico al vender esa sangre a la sanidad pública. En base a ese argumento, estas administraciones locales han decidido gravar con una tasa el uso de la vía pública que hacen estos autobuses al estacionar, en una plaza fija y muchas veces reservada, a la hora de prestar el servicio de extracción de sangre.

Los ayuntamientos también pueden crear las tasas que les parezca conveniente, siempre que respondan a los tipos de conceptos siguientes:

» La realización de actividades administrativas.
» La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. El importe de la utilización privativa del espacio público está estipulado por ley; por lo que el margen de actuación es limitado.
» La prestación de servicios públicos de competencia local. El importe máximo de prestación de servicios públicos debe ser equivalente al coste del servicio que las genera. Esta tasa, pues, en principio no es un instrumento que permita obtener ingresos para financiar políticas sociales.

## 8.6 Precio público

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Tasas y Precios Públicos, tendrán la consideración de precio público "las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la

realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados". Los ayuntamientos serán los que, a través de la Ordenanza General Reguladora de los Precios Públicos Municipales, regularán y fijarán la gestión y cobro de estos precios.

Los precios públicos se determinarán a un nivel que cubra, como mínimo, los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios o a un nivel que resulte equivalente a la utilidad derivada de los mismos. Cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, podrán señalarse precios públicos que resulten inferiores a los parámetros previstos en el apartado anterior, previa adopción de las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la parte del precio subvencionada.

De igual modo que con los impuestos o las tasas, deberemos analizar cuáles son los ingresos que la administración local está recibiendo en concepto de precio público y analizar si cubren los costes originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios. Si no es el caso, se deberá comprobar si se ha previsto en los presupuestos una partida que cubra dicha diferencia o si realmente se trata de una pérdida injustificada de recursos por parte de la administración local.

# 9. Y ahora ¿dónde lo DENUNCIO?

*Cuanto más te observo,*
*mejor te comportas.*
**Jeremy Bentham**

Las mismas dificultades burocráticas, de falta de transparencia o de accesibilidad que nos encontramos para acceder a la información y documentación de nuestro municipio nos las encontraremos a la hora de articular una denuncia basada en las irregularidades descubiertas en nuestro proceso de auditoría o a la hora de intentar impugnar un presupuesto o contrato municipal.

Los laberintos burocráticos, la poca claridad para conocer las competencias de cada órgano administrativo o judicial, la potestad o la falta de ésta para interponer una demanda y los plazos y formas exigidos para presentar estas denuncias son sólo algunos de los problemas y trabas con los que nos encontramos a la hora de poner en manos de la justicia o del órgano pertinente los hechos irregulares o delictivos que encontremos durante el proceso de auditoría.

Conocer cuál es el órgano al que tenemos que dirigirnos, qué documentación o pruebas tenemos que presentar, en qué formas y si tenemos potestad para ello se convierte en muchos casos en un opaco laberinto que no nos deja mucho margen de maniobra. En este capítulo veremos cuáles son esos órganos y los trámites para realizar la denuncia.

## 9.1 El Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas es un órgano de control externo reconocido en la Constitución española que se configura como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público, sin perjuicio de su función jurisdiccional encaminada al enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de fondos públicos. También se le atribuye el control de la contabilidad y de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, así como el de las aportaciones que reciban las fundaciones y asociaciones vinculadas a las formaciones políticas con representación parlamentaria.

Este tribunal tiene una doble función, la fiscalizadora y la jurisdiccional. La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad y de buena gestión financiera (economía, eficacia y eficiencia). La función jurisdiccional consiste en el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de fondos públicos, siempre que se haya producido un menoscabo o perjuicio en los mismos.

Al margen del Tribunal de Cuentas, se han constituido diversos Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, bajo distintas denominaciones, que ejercen una función fiscalizadora sobre las administraciones autonómicas y locales de sus respectivos ámbitos territoriales, sin que ello excluya la competencia del Tribunal para fiscalizar la totalidad del sector público español. Sin embargo, el enjuiciamiento contable es una jurisdicción exclusiva del Tribunal de Cuentas.

Aunque el Tribunal de Cuentas disfruta de una supuesta independencia en el ejercicio de sus funciones, ha recibido numerosas críticas debido a que un gran número de sus consejeros son ex altos cargos políticos

de los mismos partidos que tienen que fiscalizar. Además, la fiscalización sobre las cuentas y la financiación de los partidos políticos lleva un enorme retraso, de manera que los delitos descubiertos en investigaciones, como la financiación ilegal del Partido Popular tras el escándalo de la trama corrupta Gürtel, están prescritos.

Los delitos e irregularidades que pueden ser llevados ante el Tribunal de Cuentas son aquellos en los que existe una infracción de las normas reguladoras del régimen presupuestario, contable o de subvenciones aplicable.

Además, los delitos deben desprenderse de las cuentas que deben rendir todos los organismos públicos y todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos y que, con dolo, culpa o negligencia grave, originen menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o entidades perceptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector.

Ante este tribunal se pueden presentar denuncias referentes a irregularidades en la confección de los presupuestos, en su aprobación y ejecución, pagos no justificados, modificaciones entre capítulos que no hayan sido aprobadas y publicitadas, deficiencias reiteradas en los ingresos, irregularidades en la concesión de subvenciones y todas aquellas irregularidades que se desprendan de la documentación que se presenta ante dicho tribunal.

Sin embargo, los ciudadanos no pueden actuar directamente ante él. Ante el Tribunal de Cuentas sólo pueden actuar personas que se encuentren en las administraciones públicas, por lo que dificulta mucho el acceso directo a esta institución por parte de la ciudadanía. Para poder interponer una denuncia o para hacerlo conocedor de los hechos

irregulares que son de su competencia, deberá hacerse a través de una persona que forme parte de la administración local, ya sean personas que formen parte de partidos presentes en el ayuntamiento o personal técnico.

## 9.2 Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales

Este tribunal adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda tiene la función de garantizar la aplicación de las normas que regulan la preparación y adjudicación de los contratos. Su objetivo principal es asegurar el trato no discriminatorio y la igualdad entre los contratantes velando por la correcta aplicación de las normas de contratación pública.

Ante este tribunal se podrán recurrir los siguientes contratos:

- Contratos de obras, concesión de obras públicas, de suministro, de servicios de colaboración entre el sector público y el sector privado y acuerdos marco, sujetos a regulación armonizada.
- Contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo II de la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo valor estimado sea igual o superior a 207.000 euros.
- Contratos de gestión de servicios públicos en los que el presupuesto de gastos de primer establecimiento, excluido el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido, sea superior a 500.000 euros y el plazo de duración superior a cinco años.

También se podrán recurrir los siguientes actos:

- Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

» Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Se considerarán actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento los actos de la mesa de contratación por los que se acuerde la exclusión de licitadores.
» Los acuerdos de adjudicación adoptados por los poderes adjudicadores.

Para presentar una interposición de nulidad de un contrato se deberá hacer presencialmente en el registro del órgano de contratación –normalmente el ayuntamiento– o en el del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales o por vía electrónica a través del Portal del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El plazo para la interposición de la cuestión de nulidad será de 30 días hábiles a contar:

» Desde la publicación de la adjudicación del contrato en la forma prevista en el artículo 154.2, incluyendo las razones justificativas de la no publicación de la licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea.
» O desde la notificación a los licitadores afectados de los motivos del rechazo de su candidatura o de su proposición y de las características de la proposición del adjudicatario que fueron determinantes de la adjudicación a su favor, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 153 en cuanto a los datos cuya comunicación no fuera procedente.

Existen dos formas de iniciar la reclamación:

- Mediante escrito en el que el contribuyente se limita a pedir que se tenga por interpuesta la reclamación económico-administrativa. Pasados algunos meses, el Tribunal Económico Administrativo Regional pondrá de manifiesto al contribuyente el expediente administrativo, al objeto de que éste formule las alegaciones que a su derecho convengan y presente las pruebas pertinentes.
- Mediante escrito en el que, además de pedir la interposición de la reclamación económico-administrativa, el contribuyente formule las alegaciones que estime convenientes a su derecho, aportando los documentos y pruebas pertinentes.

El escrito de interposición de la reclamación económico-administrativa debe presentarse en el plazo de 15 días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en el que se haya recibido la notificación del acto impugnado. En caso de resolución presunta desestimatoria, por silencio administrativo, el plazo sería de seis días desde la desestimación por silencio administrativo.

## 9.3 El Ministerio Fiscal

El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.

Ante la Fiscalía se pueden denunciar todo tipo de hechos presuntamente delictivos públicos, con excepción de los delitos perseguibles

a instancia de parte. Al ser una denuncia, basta con remitir a la Fiscalía correspondiente un escrito, identificándonos y facilitando una dirección a efectos de notificaciones, en el cual pongamos en conocimiento del Ministerio Fiscal los hechos que consideremos delictivos, para que los investigue y ejerza las acciones de acusación pública, si procede.

Presentada la denuncia ante el departamento de recepción o servicio común de la Fiscalía en cuestión, se abrirá el plazo por parte del Ministerio Fiscal para formalizar lo que se conoce como diligencias informativas (el proceso de investigación dirigido por el Ministerio Fiscal, durante el cual podrá dar las órdenes pertinentes a la Policía Judicial, realizar interrogatorios, reclamar documentación…). Las diligencias de investigación no deben durar más de seis meses, salvo prórroga por decreto del fiscal general del Estado. En casos de corrupción, el plazo de investigación será de 12 meses. También cabe la posibilidad de que el fiscal transmita directamente la denuncia al juzgado correspondiente, sin efectuar investigación previa.

Las denuncias pueden presentarse, por razón de la competencia territorial, en los siguientes lugares: Fiscalía de la comunidad autónoma, Fiscalía Provincial o Fiscalías de Área, si las hubiese. Por razón de especialidad, existen dos Fiscalías Especiales, con competencia en todo el territorio nacional: la Fiscalía Antidroga y la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada. Independientemente del ámbito territorial al que nos vayamos a dirigir, en casos de corrupción deberá interponerse la denuncia directamente ante las Fiscalías Especiales.

## 9.4 El Defensor del Pueblo

El artículo 54 de la Constitución española establece que una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado

de las Cortes Generales, y como tal designado por éstas para la defensa de los derechos fundamentales, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las administraciones públicas.

El Defensor del Pueblo no está sujeto a mandato imperativo alguno, no recibe instrucciones de ninguna autoridad, desempeña sus funciones con autonomía y goza de inviolabilidad e inmunidad durante su permanencia en el cargo. Sin embargo, el control ejercido por el Defensor del Pueblo respecto a los actos de la Administración tiene la singularidad de que no podrá anular o modificar dichos actos, sino tan sólo sugerir la modificación de los criterios utilizados para su producción, es decir, que se trata de un órgano con el único poder de sugerir modificaciones.

La competencia del Defensor del Pueblo se extiende a la totalidad de órganos y autoridades de la Administración General del Estado, de las administraciones de las comunidades autónomas y de las de las administraciones locales. Asimismo, puede intervenir ante quienes actúen como agentes o colaboradores de cualquiera de estas administraciones en el cumplimiento o realización de fines o servicios públicos. El Defensor del Pueblo ha de velar por que la Administración resuelva expresamente en tiempo y forma las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

El Defensor del Pueblo tiene como misión la protección y defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos. Además, controla que la Administración Pública actúe conforme a lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución, es decir, que sirva los intereses generales con objetividad y que actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, desconcentración, coordinación y con sometimiento pleno a la ley y al derecho, prohibiéndose expresamente toda arbitrariedad.

Cuando el Defensor del Pueblo reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, "deberá dirigirlas al Ministerio

Fiscal para que éste investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la ley, o bien dé traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate; todo ello sin perjuicio de la referencia que en su Informe general a las Cortes Generales pueda hacer al tema"[1].

Por otra parte, el Defensor del Pueblo está legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y amparo, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre, por lo que, aunque no pueda más que sugerir cambios, sí puede, por ejemplo, conseguir que se declare inconstitucional una ley. En ese sentido, es una posibilidad a tener en cuenta.

1 Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

# 10. Ahora toca que la CIUDADANÍA lo sepa

*La deuda está pagá, está más que pagá.*
*Nos deben mucho más, donde va a parar.*
*Nos deben muchos años de privatizaciones,*
*nos deben muchos años de oscuras represiones.*
*Nos deben decenas de miles de migraciones,*
*nos deben mucho más que 300 millones.*
**F.R.A.C. (Fundación de Raperos Atípicos de Cádiz)**

Un proceso de auditoría municipal no tiene sentido si la ciudadanía del municipio no es capaz de entender, interpretar y formar parte de sus resultados. Una de las mayores fronteras impuestas entre los que han gobernado y la ciudadanía ha sido la opacidad en la que han maniobrado y la falta de comunicación bidireccional. No podemos caer en el mismo error ni en las mismas dinámicas. Debemos tener como prioridad estratégica la comunicación directa con la ciudadanía, una comunicación que la haga partícipe del proceso, su evolución y sus resultados.

La comunicación debe ser un factor transversal en todas las fases de la auditoría. El proceso deberá ir acompañado de un plan de comunicación paralelo que transmita de manera efectiva los avances. No sólo es importante informar y transmitir los resultados de la auditoría, sino llamar a la participación y comunicar, siempre de una manera comprensible, los motivos, los procesos que la justifican y las consecuencias.

## 10.1 El lenguaje: la principal barrera que debemos derribar

La barrera que supone el lenguaje técnico, económico o legislativo es uno de los principales obstáculos a la participación e implicación de la ciudadanía en los procesos de gestión de un municipio. Los presupuestos, la legislación o los contratos públicos utilizan una narrativa plagada de terminología difícil de entender para la mayoría de la población. Esa barrera lingüística provoca que la ciudadanía en muchas ocasiones desista de la labor de leer y entender esa documentación y, por lo tanto, de comprender el funcionamiento de un municipio.

Una ciudadanía que es capaz de entender el proceso de auditoría es una ciudadanía empoderada, que puede tomar decisiones con conocimiento de las responsabilidades, consecuencias y acciones que hay que tomar en base a los resultados que arroje la auditoría.

## 10.2 La transparencia: herramienta y meta

Como ya hemos indicado en diversas ocasiones a lo largo de este libro, la opacidad ha sido el principal escudo de la corrupción, del clientelismo y de las conductas inapropiadas e incluso caciquiles de muchos órganos de gobierno locales. La imposibilidad de encontrar la información referente al funcionamiento de nuestro municipio dificulta el control ciudadano.

Por ello, la transparencia debe ser una de nuestras principales demandas y batallas. Toda la información referente al funcionamiento del municipio y que atañe a la ciudadanía debe estar disponible para ésta. Además, nuestra batalla no debe centrarse únicamente en tener acceso a la información, sino que ese acceso tiene que ser sencillo para toda la población, la información debe ser lo más entendible posible, descargable

o fotocopiable, y en formatos manejables para que quien quiera pueda trabajar con ella con facilidad.

Pero esa transparencia no debe ser sólo una meta, debemos interiorizarla y practicarla, utilizándola como herramienta. La misma transparencia que exigimos la tendremos que aplicar a nuestro propio proceso, así que será conveniente que –mediante alguna de las herramientas de comunicación que veremos en el siguiente apartado– difundamos toda la documentación que vayamos obteniendo, así como la de elaboración propia. De ese modo, otras personas que no estén relacionadas con nuestro grupo de auditoría podrán descargar la documentación con la que estamos trabajando y realizar sus propios trabajos de análisis e investigación. Una vecina o vecino con información privilegiada, un medio de prensa local, antiguas empleadas o empleados de la administración pública o personas que participaron en antiguos gobiernos locales se pueden convertir en auditoras o auditores ciudadanos que elaboren procesos de auditoría paralelos o complementarios al nuestro.

## 10.3 El plan de comunicación

El plan de comunicación es la herramienta estratégica en la que nos apoyaremos para comunicar a la ciudadanía el proceso de auditoría independientemente de los objetivos. Este plan de comunicación necesita una elaboración previa y paralela a todo el proceso de auditoría, entendiendo que dicho proceso no tiene como único fin analizar y depurar la información encontrada, sino sensibilizar y empoderar a la población, hacerla partícipe y transmitirle los argumentos que la armen para poder denunciar y juzgar las actuaciones ilícitas y evitar que vuelvan a ocurrir de nuevo.

A continuación proponemos un plan basado en la posible organización del trabajo y las preguntas mínimas que hay que plantearse para

que sea un plan eficaz, que tenga en cuenta de manera transversal los objetivos políticos y sociales de la auditoría ciudadana, sus etapas, los recursos disponibles del equipo de auditoría y el posible impacto. Dicho plan evolucionará y se transformará a medida que se alcancen los hitos del proceso o éste sufra variaciones considerables.

## MARCAR OBJETIVOS Y DECIDIR QUÉ COMUNICAMOS

Para comenzar tenemos que armar un argumento político que se pueda transmitir y explicar de una manera breve, entendible para la mayoría, pedagógica y cercana de por qué es importante hacer una auditoría ciudadana en nuestro municipio, qué es una auditoría tal y como la entendemos en este libro, qué significa que sea ciudadana, quiénes la promovemos y cómo la vamos a hacer. Todas estas preguntas hay que resolverlas pensando en nuestro público objetivo, es decir, en las personas –que posiblemente no estén familiarizadas con algunos términos– a las que necesitamos llegar. Algunos ejercicios útiles para elaborar este argumento son:

» **Contar en 30 segundos el proyecto.** Se trata de una simple técnica en la que deberemos elegir cuáles son los elementos esenciales, así como las ideas gancho, los ejes de interés que vamos a utilizar para que la persona que nos escucha por primera vez y sólo durante ese breve espacio de tiempo quiera conocer más y con mayor detalle nuestros motivos para realizar una auditoría ciudadana, e incluso implicarse en el proceso.

» **Crear un mapa léxico.** Ya hemos comentado la importancia de romper las barreras creadas por el lenguaje y cómo debemos apoderarnos de la terminología económica para hacerla nuestra. El mapa léxico está formado por el compendio de palabras que utilizaremos para definir el proceso de auditoría y sus resultados y apelar a nuestro entorno. Siempre será mejor

que demos forma a este vocabulario antes de que sean otras personas las que nos lo impongan.

**Por qué un mapa léxico:**

» Para definir el sujeto: qué o quién hace la auditoría ciudadana. Por ejemplo: grupo promotor, plataforma ciudadana, auditor/a ciudadano/a.

» Para decidir los términos en función de nuestros objetivos políticos, como por ejemplo: ciudadana, desde abajo, transparente, participación, social, ilegítimo.

» La auditoría ciudadana es un proceso complejo plagado de conceptos técnicos, por lo que es imprescindible que, a la hora de comunicarnos con gente que no tenga esos conocimientos o no esté acostumbrada a dicha terminología, hagamos una labor pedagógica, utilicemos un vocabulario lo más sencillo y comprensible posible y empleando siempre los mismos términos para evitar generar confusión.

» Para destacar sujetos y realidades políticas invisibilizados. Por ejemplo, el público general sobreentiende que una deuda es siempre económica. Acompañando el término con el concepto de 'género' o 'ecológica' enfatizamos realidades que suelen invisibilizarse en el imaginario colectivo.

## ETAPAS, PÚBLICO, MATERIALES Y CANALES

### 1 Etapas

Una vez que decidimos qué es lo que queremos comunicar del proceso en líneas generales, será interesante marcar los hitos y objetivos comunicativos por etapas, siguiendo el orden marcado por el capítulo dos, que recordamos:

**Primera parte**

- » Planificación
- » Trabajo de campo, documentación
- » Informe

**Segunda parte**

- » Divulgación de datos
- » Normativización / exigencia de responsabilidades

En la **primera parte** del proceso los objetivos comunicativos difieren de los de la segunda tanto por el momento en que nos encontramos (empezando) como por la falta de materiales e información iniciales. Pero que no tengamos resultados todavía no significa que no haya nada que comunicar. Es conveniente que, desde un comienzo, el equipo promotor se plantee varias cuestiones sobre qué quiere comunicar. Algunas de las posibles líneas pueden ser:

- » Informar de que vamos a comenzar un proceso de auditoría ciudadana en nuestro ayuntamiento y defender los motivos y argumentos que la apoyan.
- » Plantearnos si queremos hacer una comunicación que busque que otras personas se sientan identificadas y se impliquen, o preferimos empezar con una comunicación más enfocada únicamente a la divulgación.
- » Explicar nuestra metodología de trabajo, los canales de comunicación que vamos a utilizar –tanto desde el grupo a la ciudadanía como a la inversa–, la documentación que tenemos a nuestra disposición y la que pretendemos obtener.
- » Profundizar en las líneas de trabajo principales, los motivos para elegir dichas líneas y los recursos utilizados para ello.

Con estas cuestiones como base identificaremos y marcaremos los objetivos de esta fase del plan de comunicación. Tras este proceso, como veremos en el siguiente punto, elegiremos los canales y las herramientas para alcanzarlos.

En la **segunda parte,** la comunicación hacia la ciudadanía se convierte en una pieza imprescindible del proceso. Ya hemos obtenido resultados, hemos depurado la información, creado informes o materiales, nos hemos empoderado conociendo mejor los procesos y dinámicas de gasto, ingreso y endeudamiento del municipio. Es el momento de divulgar los resultados con una comunicación comprensible y que empodere a la ciudadanía mediante el conocimiento y el entendimiento.

Para ello debemos:

» Marcar objetivos políticos y definir el proceso. Ya establecimos unos al comienzo, pero debemos revisarlos y adecuarlos al desarrollo y evolución de la auditoría, por lo que será muy recomendable volver a plantearnos si siguen siendo los mismos o si necesitamos modificarlos y actualizarlos.

» Valorar las implicaciones y la repercusión de los resultados.

» Saber cuáles son los datos o ganchos comunicativos más importantes y pensar cómo administrarlos. Controlar el mensaje y los tiempos.

» Pensar cuál es la forma más atractiva y pedagógica de expresar y divulgar la información teniendo en cuenta el mapa léxico que habremos construido anteriormente.

» Diseñar nuestra estrategia futura. Debemos tener en cuenta que ni la auditoría ni los datos que obtenemos son el objetivo en sí mismo, sino herramientas y fases de un fin más amplio.

» Para diseñar esta nueva etapa y que sea efectiva, será útil volver

a los ejercicios planteados anteriormente –explicación en 30 segundos y mapa léxico concreto–, tener presentes a las personas a las que queremos llegar, así como una calendarización de la comunicación, una selección de los canales y de los materiales.

**2. Público**

Es interesante hacerse siempre la pregunta de a quién nos dirigimos. Más allá de la ciudadanía en general, podemos pensar el perfil concreto de la población a la que nos vamos a dirigir: edad, procedencia, nivel cultura, zona rural o urbana, nivel adquisitivo. Según las características de este público objetivo, tendremos la posibilidad de adecuar los materiales y canales de comunicación para garantizar una comunicación efectiva y útil.

**3. Materiales**

» **Informes de auditoría.** Tal y como indicamos en el capítulo 3, las fases que se vayan completando del proceso de auditoría deberán ir acompañadas de informes que expliquen –siempre de una manera entendible para la mayoría– cuáles son los resultados, los avances y los métodos para la obtención de dicha información. La elaboración de estos informes –acompañados de resúmenes ejecutivos en el caso de que sean demasiado extensos– será una de las principales herramientas de comunicación del proceso de auditoría.

» **Materiales gráficos, infografías, fotografías.** Los informes y artículos escritos están dando paso a nuevas formas de comunicación más visuales. En sustitución de las palabras aparece todo un espectro de opciones para representar información y datos, para que éstos se puedan visualizar e interpretar de una manera rápida y sencilla. A la hora de mostrar los

resultados del proceso de auditoría a la ciudadanía, el primer objetivo es que la información sea lo más comprensible posible, y un material gráfico, sencillo y claro puede ser una herramienta perfecta para esta labor.

Una infografía es la representación gráfica de datos mediante la combinación de imágenes fáciles de entender, iconos, gráficas u otras ilustraciones, combinados con texto que facilita la comprensión de los datos. Las infografías han revolucionado el diseño y el periodismo y actualmente forman parte esencial de las labores periodísticas, editoriales y de comunicación. Son enormemente útiles y esenciales para representar la información que es complicada de entender a través del puro texto. Con un simple golpe de vista se puede entender hasta las cosas más complicadas, y además son más fáciles de asimilar y recordar. Existen páginas web, como Piktochart[1], que nos dan la posibilidad de realizar infografías de una manera muy intuitiva sin tener conocimientos previos de diseño gráfico.

Algunos de los ejemplos son los "¿Sabías qué…?"[2] realizados por la Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda, en los que se explica de una manera sencilla y gráfica, por ejemplo, cómo ha llegado España a los niveles de endeudamiento actuales, cómo la deuda privada de la banca fue transferida al sector público o qué es la deuda de género.

La fotografía y el vídeo pueden ser otras herramientas visuales muy útiles. Fotografías de los "elefantes blancos", de obras paralizadas o megalómanas, o de las carencias de nuestro municipio pueden servirnos de soporte para ilustrar los motivos

1 Ver: https://piktochart.com/
2 Ver: http://auditoriaciudadana.net/category/nuestro-trabajo/sabias-que-nuestro-trabajo/

o los resultados de la auditoría. Los vídeos de animación, sobre pizarra blanca o pequeñas píldoras informativas cortas y virales que expliquen de una manera clara, didáctica y visual los resultados de nuestra auditoría pueden ser una gran herramienta para la comunicación.

## 4. Canales

» **Redes sociales.** La aparición de las redes sociales ha cambiado de forma radical nuestra manera de comunicarnos. Facebook o Twitter han transformado ya no sólo la comunicación interpersonal, sino también la comunicación política, institucional y empresarial. Se han convertido en la principal fuente de información y en la vía de comunicación para mucha gente.

» La creación de perfiles específicos en redes sociales puede servirnos como herramienta de comunicación rápida y efectiva a la hora de transmitir y comunicar los avances de la auditoría u otras informaciones interesantes para la ciudadanía de nuestro municipio. Aunque será conveniente estudiar cuál es la red social más adecuada para nuestro público, las redes sociales más extendidas y usadas por la ciudadanía son Facebook y Twitter.

» **Blog o página web.** Gracias a empresas proveedoras de dominios web y blogs, tales como Wordpress[3] o Blogspot[4], que ofrecen la posibilidad de abrir y diseñar páginas web de una manera muy sencilla e intuitiva, tenemos la posibilidad de crear webs específicas que sirvan como plataforma de comunicación de la auditoría, para colgar los informes, comunicados o resultados de la misma. También podemos usar esta página

3 Ver: https://es.wordpress.com/create/
4 Ver: http://blogspot.es/

para liberar toda la información que hayamos recogido para la realización de nuestro proceso de auditoría. De este modo, cualquier persona, tal y como indicamos anteriormente en este mismo capítulo, podrá analizar de forma paralela la documentación, facilitando así el florecimiento y la creación de varios procesos de auditoría ciudadana paralelos.

» **Prensa.** Es conveniente que las personas responsables de la comunicación, o todo el equipo, elaboren una base de contactos actualizada de los medios a los que podamos informar de avances y resultados de la auditoría. Es importante tener relación con la prensa local que pueda tener especial interés en los resultados.

» También será conveniente tener conocimientos básicos sobre elaboración de notas de prensa, convocatorias, ruedas de prensa y otras herramientas de comunicación[5], para poder transmitir y organizar nuestra relación con la prensa de una manera eficaz.

» **Artículos.** Más allá de las notas de prensa que elaboremos para los medios, es muy conveniente escribir artículos divulgativos que expresen los resultados de la auditoría. Podremos intentar que estos artículos se publiquen en prensa, o usarlos para alimentar el blog o web que hayamos creado para centralizar la comunicación de la auditoría.

» **La calle.** La brecha digital y los hábitos de consumo de prensa son dos factores que debemos tener en cuanta en nuestro plan de comunicación. Si nos centramos sólo en acciones y herramientas *online* como los blogs o las redes sociales, dejaremos fuera del proceso a gran parte de la población. El grupo de

5 Guía básica de herramientas de comunicación en www.auditoriaciudadanamunicipal.com

auditoría deberá analizar cuál es el público al que se pretende llegar, y diseñar estrategias que intenten abarcar a toda la ciudadanía del municipio.

Para ello será necesario salir a la calle. Organizar charlas, debates, exposiciones en lugares públicos y accesibles para toda la ciudadanía. Diseñar nuevos materiales acordes a ese público y a esos espacios, tales como cuartillas informativas que puedan ser repartidas en lugares públicos, cartelería e incluso publicaciones en papel.

# EPÍLOGO. LA AUDITORÍA CIUDADANA PERMANENTE

**Sònia Farré**

El movimiento antideuda tiene una larga trayectoria. Si bien muchas de las experiencias que podemos evocar provienen del Sur global, en el Estado tenemos hitos significativos a partir del cambio de siglo. Movilizaciones como la generada por la Plataforma 0,7 abrieron un período de debate interesante y necesario no sólo sobre el endeudamiento de los Estados, sino también sobre las causas estructurales de la pobreza, y fueron el precedente de las movilizaciones sociales en torno al 2000. En paralelo se forjó a nivel internacional la campaña Jubileo 2000, que tuvo su expresión en el Estado en la campaña "Deuda externa, ¿deuda eterna?". De la Plataforma 0,7 surgió además la Red Ciudadana por la Abolición de la Deuda Externa (RCADE), que en marzo del año 2000 llevó a cabo una consulta social por la cancelación de la deuda externa. Sus objetivos se centraban en la abolición de la deuda externa, en las posibles soluciones al problema y en fomentar la democracia participativa. Con esta acción se movilizó a 3.000 personas durante meses, unas 20.000 durante la consulta y 1.100.000 que expresaron su opinión a pesar de que la consulta fue ilegalizada por la Junta Electoral y fuertemente reprimida. En 2004, la RCADE se refundó en la plataforma ¿Quién Debe a Quién?, que hasta 2012 organizó diversas campañas de denuncia contra la ilegitimidad de la deuda y por el reconocimiento de la deuda histórica social y ecológica, además de ser uno de los puntales de la lucha contra la impunidad de las empresas transnacionales españolas por sus actuaciones de violación de derechos humanos en el mundo.

Con la crisis financiera a partir de 2008 y la irrupción del 15M en 2011 vuelve a la escena en los movimientos sociales el interés por la deuda, aunque en esta ocasión ya no mirando a España como acreedo-

ra, sino como deudora, y como parte de una periferia europea con una misma "crisis de deuda", que a la vez tenía en el Sur global historias similares de las que aprender. Es a raíz del encuentro "Viviendo en deudocracia", organizado por ¿Quién Debe a Quién? en octubre de 2011 en Madrid, cuando surge la Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda (PACD). Desde entonces la PACD ha trabajado en analizar las causas del endeudamiento actual, en definir qué entendemos por deuda ilegítima –no sólo económica, sino también ecológica, de género y social– y en proponer procesos de auditoría ciudadana que necesariamente pasan por la transparencia y la participación.

Puesto que cuando la PACD habla de auditoría ciudadana se refiere a procesos en los cuales el protagonismo lo toma la ciudadanía, una de las apuestas es que arranquen procesos diversos en los que la gente tenga especial interés. De ahí el potencial de las auditorías sectoriales (sanidad, educación, etc.) y, en especial, de las de ámbito municipal, ya que es desde donde más podemos aprender sobre el proceso de auditoría: nuestro municipio es nuestra administración más cercana y la que conocemos más; es en la que podemos tejer redes para generar inteligencia colectiva; y trabajando en la transparencia y la participación local aprendemos y ejercemos presión para poder replicarlo en administraciones más amplias. Hay una ventana de oportunidad abierta también desde el momento en que en muchos municipios se han producido cambios de gobierno o la entrada de candidaturas ciudadanas en la oposición, que se han encontrado con niveles preocupantes de endeudamiento y que se han puesto o se quieren poner manos a la obra para analizar cómo se ha llegado a esa situación, si hay que depurar responsabilidades y, lo más importante, cómo construir entre todas otras maneras de hacer política (de gestionar los recursos públicos) que nos eviten caer en la misma espiral de deuda.

Un tabú recorre Europa desde 2008: el impago de las deudas. No se puede hablar de impagos, no se puede ni debatir, no es una opción. Como si pagarlas sin cuestionarlas no fuera optar por una opción. Pagar las deudas sin cuestionar su origen y la política que está detrás de esa decisión ha llevado a duplicar la deuda pública absorbiendo la deuda del sector privado y financiero, que no de las familias. Aplicar austeridad y más austeridad en favor del pago incuestionable nos ha llevado a que la deuda pública española supere el billón de euros y se sitúe por encima del 100% del PIB, y nos aboca a una espiral de refinanciación constante, con intereses cada vez más altos y condiciones más asfixiantes para la población que atentan contra los derechos humanos básicos. Éste es uno de los grandes retos con los que nos encontramos: el de afrontar el debate sobre qué hacemos con la deuda, y afrontarlo desde la ciudadanía. Y no es un debate secundario, ya que muestra cómo el Gobierno estatal claudica en la defensa de los derechos de su ciudadanía y en ejercer la soberanía frente a los poderes financieros. Todo por la deuda: hasta reformar la irreformable Constitución española.

Pero el tabú se rompe con mirar atrás. A lo largo de la historia ha habido múltiples experiencias de impagos parciales o totales. Entre 1946 y 2008 se han dado 169 casos de impago o suspensión de pagos de la deuda pública en el mundo. No son experiencias directamente aplicables a nuestra situación en España o en otros países de la UE, pero son experiencias de las que nos es obligado aprender sobre cómo poner los derechos y la vida por delante de la deuda, y cómo sí que es posible cuestionar su pago. El impago llegará, porque se sabe que la situación financiera no es sostenible: aquí de lo que se trata es de decidir si esperamos a impagos impuestos por los acreedores con sus condiciones o si la negociación la lideramos los deudores.

Y mientras conseguimos ese reto de posicionar el debate del cuestionamiento de la deuda estatal, los municipios deben ser nuestra punta

de lanza. Es ahí desde donde la ciudadanía puede auditar para, por un lado, decidir qué políticas económicas se quiere llevar a cabo en adelante para no seguir en la espiral de endeudamiento que sólo nos conduce a la polarización de la riqueza y para, entre todas, hacer pedagogía y empoderarnos para evitar que los poderes financieros sigan recortando nuestra soberanía.

## YAGO ÁLVAREZ

**(@EconoCabreado)**

Es socio fundador y redactor del medio online de economía crítica y social El Salmón Contracorriente (www.elsalmoncontracorriente.es).

Como activista de la Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda (PACD) promueve la creación de grupos de auditoría ciudadana municipal y observatorios ciudadanos municipales.

Este libro no pretende ser el manual único y definitivo para auditar por completo vuestro ayuntamiento. Tampoco es la llave secreta que os librará de pagar todas las deudas que pesan sobre vuestro municipio y que encarcele a los corruptos que os embargaron. Este manual pretende ser un pistoletazo de salida a un proceso más largo, o mejor todavía, a un proceso sin fin, unas primeras pautas y líneas de trabajo para comenzar una auditoría ciudadana.

Por delante tenemos un gran reto: recuperar la soberanía de la gestión de nuestros municipios, empoderarnos para formar parte de ella y convertirnos en agentes que fiscalicen de manera continua a aquellos que, democráticamente o no, toman decisiones que nos atañen. Este libro pretende ser una herramienta para alcanzar esos fines.