

# Las Entidades locales en la mundialización

---

Domingo Fidalgo Pérez

## 1. LAS ENTIDADES LOCALES EN ESPAÑA

### 1.1. Estructura

La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 regula, en su artículo 137, la configuración territorial del Estado, siendo elementos básicos de la misma las provincias y los municipios, gozando ambos de «*autonomía para la gestión de sus propios intereses*». No obstante, además de ambos tipos de Entidades locales, cuya relevancia se pone de manifiesto en el hecho de que entre ambas manejan en torno al 98% de los recursos del Sector local, bajo la genérica denominación de Entidades locales se engloba un conjunto de organismos, formado, a 1 de enero de 2000, por **15.663 Entes**, clasificados en los siguientes grupos:

- **12.906 Unidades básicas** (41 Diputaciones Provinciales y Forales, 7 Cabildos Insulares –2 Agrupaciones de Cabildos–, 3 Consejos Insulares, 8.102 Ayuntamientos, 3.709 Entidades locales menores, 49 Comarcas, 2 Áreas Metropolitanas, 71 Agrupaciones de Municipios y 920 Mancomunidades de Municipios).

- **2.757 Entes dependientes (1.827 Organismos autónomos –1.772 de carácter administrativo y 55 de carácter comercial–) y 930 Sociedades mercantiles<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> El desglose de estos datos figura en el anexo 1 (fuente: Censo de Entes Sector Público Local, año 2000. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda).

## 1.2. Principales magnitudes económico-financieras

Los datos económico-financieros más relevantes de las Entidades locales correspondientes al ejercicio 1998<sup>2</sup> son los siguientes:

1. Los **créditos definitivos** del presupuesto de gastos ascendieron a **5.970.803 millones de ptas.**, siendo su aplicación la siguiente<sup>3</sup>:

a) Las **operaciones corrientes** equivalen al **70%**; las de **capital** al **24%**, y las **financieras**, al restante **6%**.

b) En cuanto a la **clasificación funcional**<sup>4</sup>, los servicios de carácter general suponen el 11%; protección civil y seguridad ciudadana, el 6%; seguridad, protección y promoción social, el 8%; producción de bienes públicos de carácter social, el 37%; la producción de bienes de carácter económico, el 10%; regulación económica de carácter general, el 3%; regulación económica de sectores productivos, el 1%; transferencias a Administraciones Públicas, el 14%, y deuda pública, el 10%.

2. Los **ingresos previstos** se elevaron a **6.032.443 millones de pesetas**<sup>5</sup>, de los que el **81%** corresponde a **operaciones corrientes**, el **10%** a **operaciones de capital** y el restante **9%** a **operaciones financieras**. Dentro de las operaciones corrientes destacan:

a) Los **impuestos directos**, que equivalen al **29%** de los recursos totales y al **35%** de los ingresos corrientes.

b) Los **impuestos indirectos**, que significan el **12%** de los ingresos totales y el **15%** de los ingresos corrientes.

c) Las **tasas y otros ingresos**, que suponen el **13%** de los ingresos totales y el **16%** de los recursos corrientes.

d) Las **transferencias corrientes**, que suponen el **25%** de los ingresos totales y el **32%** de los recursos corrientes.

La participación del Sector local en el **gasto público de España** y su relación con el Producto Interior Bruto (PIB), así como la evolución en el período 1987-1998, se sintetizan en el gráfico que figura en el anexo 8<sup>6</sup>, de cuyos datos hay que destacar los siguientes:

---

<sup>2</sup> Fuente: Presupuestos de las Entidades locales. Ejercicio 1998 (Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda).

<sup>3</sup> Estos y otros datos sobre la clasificación económica de los presupuestos de gastos de las Entidades locales se reflejan en los anexos 2 y 3.

<sup>4</sup> Los datos sobre la clasificación funcional del gasto figuran en los anexos 4 y 5.

<sup>5</sup> Los datos sobre los presupuestos de ingresos se incluyen en los anexos 6 y 7.

<sup>6</sup> Fuente: La descentralización del gasto público en España, período 1987-1998 (Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda).

- El **gasto consolidado del Sector público** se elevó en **1998** a **42.494 billones de ptas.**, que equivalen al **51,9%** del PIB, del que **5,1 billones de ptas.** (el **6,28% del PIB** y el **12% del gasto público**) corresponden al **Sector local**.

- El mayor volumen de gasto local en relación con el PIB se alcanzó en **1992** (un **6,3%**), mientras que respecto al gasto público total el mayor nivel se registró en **1989** y **1990** (**13,3%**).

## 2. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO EN EL ENTORNO DE LA MUNDIALIZACIÓN

### 2.1. Fragmentación y continua creación de nuevas entidades

Los datos sobre la estructura local señalados anteriormente reflejan la falta de homogeneidad del Sector, puesto que en el mismo se engloban desde organizaciones territoriales básicas con cuantiosos recursos financieros, una organización administrativa compleja, unos medios personales cualificados y una implantación de técnicas contables, informáticas y organizativas modernas (entre otras, las Diputaciones Provinciales y Forales y Ayuntamientos de grandes Municipios), hasta otras instituciones con presupuestos irrelevantes, una ínfima dotación de recursos humanos y materiales y una carencia de las más elementales estructuras en el orden contable y de gestión.

Dichos datos reflejan, asimismo, el elevado número y fragmentación de Entidades, lo que, unido a la escasa relevancia económico-financiera de algunas de aquéllas, le confieren a este Sector determinadas peculiaridades, debiendo destacarse en este sentido lo siguiente:

1. En cuanto a los **Municipios**, a los que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, le exige, por sí o asociados a otros, la prestación de servicios públicos básicos, se constata una excesiva fragmentación, según se deduce de los siguientes datos<sup>7</sup>:

- El 11% de los Municipios tienen una población que no supera los 100 habitantes.

- El 61% de los Municipios tiene una población igual o inferior a 1.000 habitantes.

---

<sup>7</sup> Estos y otros datos se incluyen en el anexo 10 (Fuente: Censo de Entes 2000. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda y Población de derecho de los Municipios Españoles 1999, del Instituto Nacional de Estadística).

- Solamente 113 de los 8.102 Municipios –el 1% del total– tienen una población igual o superior a 50.000 habitantes.

2. Las **3.699 Entidades locales menores** únicamente manejan recursos, en el ejercicio 1998, por 3.708 millones de ptas.<sup>8</sup>, lo que equivale a una media de un millón de ptas. por cada Entidad. Además, hay que señalar lo siguiente:

a) La mayor parte de estos recursos (en concreto el 81% –2.995 millones de ptas.–) se destinan a financiar operaciones corrientes, por lo que el margen para las inversiones (objetivo esencial de este tipo de Entidades, que debería plasmarse, en particular, en la ejecución de obras y la prestación de servicios de competencia municipal y de exclusivo interés de la Entidad) solamente alcanza el 19% de sus presupuestos.

b) Las Entidades locales menores de Castilla y León, cuyo número (2.228) equivale al 60% del total nacional, únicamente manejan un presupuesto conjunto de 1.174 millones de ptas. (el 32% del total nacional). En sentido contrario, las Entidades de Cataluña (54), que equivalen al 1,5% del total, gestionan un presupuesto de 592 millones de ptas. (el 16% del total).

Esta fragmentación de Entidades se ha visto acrecentada por la frecuente descentralización, a partir de la década de los ochenta, en la prestación de servicios públicos de carácter local, por Entidades con presupuesto, organización, funcionamiento y régimen jurídico financiero autónomos, debiendo destacarse en este sentido lo siguiente<sup>9</sup>:

- El número de Organismos autónomos se ha incrementado en la década 1990-2000 un 43%, al pasar de 1.277 a 1.827.
- El número de Sociedades mercantiles se ha incrementado en la década 1990-2000 en un 347%, al pasar de 268 a 930.

Sobre este particular hay que destacar que, por Comunidades Autónomas, únicamente los Ayuntamientos de La Rioja no tienen constituido ningún Organismo autónomo o Sociedad mercantil, siendo prácticamente irrelevante el número de dichos Entes en los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Cantabria (solamente dos

---

<sup>8</sup> Estos datos figuran en el anexo 11 y corresponden a las transferencias procedentes de Diputaciones Provinciales y Forales, Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, que constituyen la práctica totalidad de sus recursos (Fuente: Presupuestos de las entidades locales ejercicio 1998. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda).

<sup>9</sup> La evolución del número de Entidades locales en el período 1990-2000 se incluye en el anexo 12.

Organismos autónomos y tres Sociedades mercantiles). Por el contrario, los Ayuntamientos con un mayor número de Organismos autónomos y Sociedades mercantiles corresponden a las Comunidades Autónomas de Andalucía (cuyos 770 Ayuntamientos tienen creados 216 Organismos autónomos y 186 Sociedades mercantiles), Asturias (con 78 Ayuntamientos y 39 Organismos autónomos), Canarias (con 87 Ayuntamientos, de los que dependen 47 Organismos autónomos y 22 Sociedades mercantiles), Cataluña (con 944 Ayuntamientos, de los que dependen 545 Organismos autónomos y 158 Sociedades mercantiles), Madrid (con 179 Ayuntamientos, 85 Organismos autónomos y 39 Sociedades mercantiles), Murcia (45 Ayuntamientos, que tienen constituidos 62 Organismos autónomos y 13 Sociedades mercantiles) y País Vasco (250 Ayuntamientos, de los que dependen 137 Organismos autónomos y 38 Sociedades mercantiles).

Además del fenómeno de creación de nuevos Entes, frente a las tendencias de agrupamiento e interrelación propias de la mundialización, el Sector público local sigue incrementándose con la creación de nuevas figuras asociativas (Mancomunidades, Agrupaciones de Municipios, etc., que bien pudieran constituirse en alternativa a la falta de recursos de las Entidades locales básicas para la prestación de los servicios encomendados legalmente). En efecto, en el período 1990-2000 se constata la siguiente evolución:

- El número de Agrupaciones de Municipios se ha incrementado un 27%, al pasar de 56 a 71.
- El número de Mancomunidades de Municipios se ha incrementado un 97%, al pasar de 467 a 920.

Un ejemplo positivo de la alternativa de prestación de servicios encomendados a los Ayuntamientos a través de estas figuras asociativas lo constituyen las **Mancomunidades de Municipios**<sup>10</sup>. En este sentido hay que señalar que el 74% de los Municipios españoles, que representan el 55% de la población del Estado, pertenecen a una Mancomunidad, por lo que puede concluirse que los Municipios mancomunados son los de menor población, hecho que es especialmente significativo en las siguientes Comunidades Autónomas:

- **Aragón**, en la que el 85% de sus Municipios tienen población inferior a 1.000 habitantes, el 88% de aquéllos pertenece a alguna Mancomunidad.

---

<sup>10</sup> Los datos mas relevantes sobre Mancomunidades de Municipios se incluyen en el anexo 13.

- **Castilla-La Mancha**, en la que el 69% de sus Municipios tiene población inferior a 1.000 habitantes, el 81% de aquéllos pertenece a alguna Mancomunidad.

- **Castilla y León**, en la que el 87% de sus Municipios tiene población inferior a 1.000 habitantes, el 82% de aquéllos pertenece a alguna Mancomunidad.

- **Comunidad Foral de Navarra**, en la que el 71% de sus Municipios tiene población inferior a 1.000 habitantes, el 95% de aquéllos pertenece a alguna Mancomunidad.

Asimismo, si se relaciona el nivel de implantación de las **Mancomunidades de Municipios** con la *renta per capita*<sup>11</sup> parece concluirse que en las Comunidades Autónomas con un menor nivel de riqueza se hace más necesario el recurso a las Mancomunidades de Municipios para la prestación de servicios de carácter local. Así:

- **Extremadura**, que ocupa el último lugar (17º) en *renta per capita*, figura en el penúltimo lugar (16º) por implantación de Mancomunidades de Municipios.

- **Castilla-La Mancha**, que figura en el 14º lugar en la *renta per capita*, aparece en el 13º en orden de implantación de Mancomunidades.

- **Castilla y León**, que ocupa el 12º lugar por *renta per capita*, figura en el 14º lugar en orden de implantación de Mancomunidades.

Hay que destacar, al respecto, que los poderes públicos no han diseñado o configurado un mapa municipal que racionalice la gestión y la prestación de servicios públicos, lo que conlleva, en algunos casos, un entramado de organizaciones que se solapan entre sí, por lo que se hace precisa una **racionalización del mapa local**, que debería acometerse en un triple sentido:

1. Reducción del número de Entidades locales básicas<sup>12</sup>. En este orden se comparten plenamente las recomendaciones de la Cámara de Comptos de Navarra en los Informes Anuales, en los que, tras constatar que los propios entes de nueva creación se están dotando de sociedades instrumentales, conformándose, por tanto, una doble estructura, sin que siempre estén perfectamente definidas y delimitadas las funciones de cada una de ellas, propone un nuevo modelo de organización local en el que *«el número de Entidades jurídicas se reduzca*

<sup>11</sup> Este análisis se deduce de los datos que figuran en el anexo 14.

<sup>12</sup> Esta reducción debería iniciarse, razonablemente, por los Ayuntamientos de Municipios con menor población y por las Entidades locales menores.

*de manera significativa», lo que «debe servir para una mayor racionalización del gasto local y debe producir una mayor eficacia y eficiencia de la gestión municipal», concluyendo, lógicamente, que «una modificación de esta importancia entraña un cambio sustancial de modelo organizativo y, por tanto, de la legislación vigente».*

2. Reducción del número de Organismos autónomos y Sociedades mercantiles, cuya creación no ha obedecido, en la mayor parte de los casos, a criterios de racionalización del gasto o de descentralización y mejora de la gestión.

3. En sentido contrario a lo anterior, debería fomentarse la creación de figuras asociativas para la prestación en común de obras y servicios (Mancomunidades de Municipios y Consorcios, fundamentalmente). Con esta actuación se obviarían las dificultades de funcionamiento de las pequeñas Entidades, reduciendo costes y mejorando la prestación de los servicios públicos de carácter local, puesto que se constata que en algunos casos éstos sólo pueden realizarse a través de dichas Entidades asociativas.

## **2.2. Peculiaridades en la organización de las Entidades locales**

Como consecuencia, entre otros factores, del sistema electoral vigente, la mayor parte de las Entidades locales no disponen de Equipos de Gobierno con mayoría suficiente para la gestión y aprobación de los presupuestos y de la Cuenta General. Además, el órgano que ostenta las mayores atribuciones ejecutivas (el Presidente) y de representación de la Entidad es, al mismo tiempo, el Presidente del Pleno, máximo órgano de representación política, circunstancia que no concurre en otras instituciones del Estado.

Esta circunstancia, unida a la existencia de otros órganos decisivos y de gestión (en particular, la Comisión de Gobierno y la Comisión Especial de Cuentas) acarrearán, por una parte, el retraso en la aprobación de los presupuestos y de la Cuenta General, y, por otra, en cuanto a la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, que no quede nítidamente delimitado cuál es el órgano que deberá formular las alegaciones a los Anteproyectos de Informe del Tribunal de Cuentas, por cuanto éste suele pronunciarse sobre la gestión de más de uno de dichos órganos.

Por otra parte, además de los aspectos estructurales señalados anteriormente, hay que destacar otros inherentes al propio funcionamiento de las Entidades locales, como son los siguientes:

1. Las deficiencias en el funcionamiento de la Comisión Especial de Cuentas, fundamentalmente en su labor de informar al Pleno sobre el contenido de los presupuestos y la Cuenta General.

2. Las deficiencias y debilidades de los sistemas y procedimientos de control interno, básicamente en la función interventora, teniendo en cuenta, por una parte, la insuficiente dotación de funcionarios de los Cuerpos de Habilitación de carácter nacional, y, por otra, la escasa incidencia, en el orden práctico, de los preceptivos informes a emitir por este órgano o, en otros casos, la ausencia de dichos informes.

3. Las dificultades en el acceso a la información por los miembros de los Plenos locales, a los que los Equipos de Gobierno suelen privar de documentación básica. Además, el supremo órgano decisorio (Pleno) no suele celebrarse con la periodicidad prevista legalmente, incluso en algunos supuestos aquél no fue nunca convocado.

4. A pesar de que en una gran parte de las Comunidades Autónomas se ha reducido considerablemente la población de sus Municipios –y en consecuencia los recursos gestionados por los Ayuntamientos son cada vez más escasos–, sigue subsistiendo la infraestructura organizativa básica, aunque muy precaria y carente de los medios más elementales (informáticos, telemáticos, etc.), lo que choca una vez más con las tendencias propias de la mundialización y, lo que es más relevante, los servicios públicos encomendados se prestan deficientemente.

Frente a lo anterior, en las Entidades con mayor población y con recursos financieros suficientes se constata una permanente y positiva evolución, no sólo en la mejora en la prestación de los servicios públicos, sino en la propia organización, aspectos ambos que han merecido que la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) haya otorgado, tras la realización de las pertinentes auditorías tendentes a verificar la calidad técnica, certificaciones ISO en diversos niveles, entre otros, a los siguientes Ayuntamientos:

- **Logroño** (La Rioja): urbanismo, gestión tributaria, suministro de aguas, policía local, servicios sociales y deportes, así como en las áreas internas de gestión y organización del personal, intervención e Informática.

- **Irún** (Guipúzcoa): servicio de atención al ciudadano.

- **Alcobendas** (Madrid): urbanismo.

- **Almonte** (Huelva): gestión medioambiental (Coto de Doñana).



No obstante, deberán mejorarse sensiblemente los sistemas de gestión, los procedimientos administrativos y dotarse de recursos humanos suficientes, en particular los referentes al control interno, en cuyo propósito deberán colaborar, asimismo, otras Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y las propias Entidades locales). Al respecto deberían fomentarse las agrupaciones de puestos de Secretario-Interventor, previstas en el artículo 3 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, o bien arbitrar las medidas necesarias para propiciar una mayor estabilidad en estos puestos y un menor coste para los Ayuntamientos<sup>13</sup>.

### **2.3. Ausencia de planificación y control de la gestión económico-financiera**

Una gran parte de las Entidades locales carecen de un elemento básico de planificación y control de la gestión económico-financiera, de los objetivos a alcanzar y de los medios financieros necesarios para su consecución, al no aprobar, de un modo reiterado y sistemático, sus presupuestos con anterioridad al inicio del ejercicio económico al que corresponden. Al respecto hay que señalar que en el Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre el Sector local, correspondiente al ejercicio 1996, se incluyen los siguientes datos, deducidos del análisis de 250 Entidades (20 Diputaciones Provinciales y 230 Ayuntamientos de Municipios con población superior a 5.000 habitantes), que suponen el 87% del total:

- Solamente aprobaron sus presupuestos dentro del plazo 51 Entidades (el 20% del colectivo), el 77% aprobó éstos dentro del ejercicio de su vigencia y el restante 3% no aprobó ningún presupuesto durante el mismo.
- El 38% de los Ayuntamientos aprobó sus presupuestos con un retraso superior a cinco meses, siendo dicho retraso, en promedio, de dos meses y medio. No obstante, se constata una ligera mejoría respecto al año 1995, en el que el retraso superaba en un mes al de 1996.
- Únicamente el 39% de las Entidades locales tiene una unidad específica para el control del proceso de elaboración del presupuesto, mientras que en el restante 61% dicha elaboración se realiza por el

---

<sup>13</sup> Estas cuestiones ya cuentan con un pronunciamiento del Tribunal de Cuentas en el Informe de fiscalización del *Ayuntamiento de Belmonte de Tajo (Madrid)*, ejercicios 1994 y 1995, aprobado por su Pleno el 30 de junio de 1998.

propio Interventor (hecho que resulta especialmente relevante en los Ayuntamientos de Municipios con población superior a 100.000 habitantes, en cuyo 81% el presupuesto es elaborado por dicho Interventor), circunstancia que deja sin efecto las garantías de independencia que deben presumirse del informe del propio Interventor al proyecto de presupuestos.

Entre las repercusiones derivadas de la aprobación tardía de los presupuestos hay que señalar las siguientes, reflejadas en el precitado Informe Anual del Tribunal de Cuentas:

1. El retraso en la ejecución de los planes de empleo, puesto que la demora en la aprobación de la plantilla del personal, que debe realizarse conjuntamente con la del presupuesto, repercute en la Oferta de Empleo Público, que debe publicarse en el plazo de un mes desde la aprobación de su presupuesto.

2. Dificultades en el acceso a la cooperación económica que el Estado presta a las Entidades locales a través de los Planes provinciales, puesto que las inversiones deben iniciarse o estar adjudicadas antes del 1 de octubre del año del Plan.

3. Dificultades para determinar los límites de las operaciones de crédito.

4. La prórroga automática de los presupuestos del ejercicio precedente, lo que origina la necesidad de modificaciones presupuestarias para ajustar los créditos iniciales que se consignaron en condiciones diferentes a las que imponen las circunstancias del ejercicio siguiente, desvirtuando la finalidad propia del instrumento presupuestario.

El retraso en la aprobación de los presupuestos incide, asimismo, en la aprobación de la Cuenta General y en su remisión al Tribunal de Cuentas. En este sentido, *respecto al ejercicio 1997 hay que señalar que no han rendido cuentas dentro del plazo fijado legalmente el 47% de las Diputaciones Provinciales y Forales, Cabildos y Consejos Insulares, y el 77% de los Ayuntamientos, de los que hay que destacar que en los de Municipios capitales de provincia o con población superior a 50.000 habitantes no han presentado las cuentas en plazo el 63%.*

Frente a lo anterior, la tan reiterada heterogeneidad del Sector local presenta, en el ámbito de la mundialización, comportamientos similares a otras Entidades públicas y privadas, debiendo destacarse, en este sentido, el cada vez más frecuente acceso de los Entes más relevantes del Sector local a los mercados financieros internacionales. A modo de ejemplo, de la deuda viva del Ayuntamiento de Madrid a

1 de enero de 1999 (185.350,8 millones de ptas.) el 7,1% (13.234,5 millones de ptas.) corresponde a divisas extranjeras por las siguientes operaciones<sup>14</sup>:

- 6.976,9 millones de ptas. en marcos alemanes por un préstamo otorgado por un consorcio de Bancos Alemanes.

- 6.257,6 millones de ptas. en marcos alemanes, por un préstamo otorgado por un consorcio bancario, en el que actuó de agente el Sumitomo Bank Limited de Londres.

- Asimismo, en otras operaciones en las que actuaron de agentes entidades financieras españolas (Banco de Santander en un préstamo de 16.000 millones de ptas.), participaron Bancos extranjeros, o en un empréstito de 25.000 millones de ptas. a siete años, emitido el 2 de diciembre de 1994, en el que una gran parte fue suscrita por diversas Entidades financieras extranjeras.

#### **2.4. Dificultades en la consolidación de la información económico-financiera**

Además de las circunstancias inherentes al elevado número de Entidades, la integración o consolidación de las cuentas de las Entidades locales, propia del fenómeno de la mundialización, se ve dificultada, cuando no imposibilitada, por los siguientes hechos:

1. La utilización de técnicas contables no ajustadas a los principios del Plan General de Contabilidad Pública, por lo que no concurren las mínimas condiciones para el uso de elementos auxiliares imprescindibles en cualquier sistema contable moderno<sup>15</sup>, circunstancia que, además de otras, origina que en cada ejercicio económico, Entidades que manejan recursos en torno a 500.000 millones de ptas. rindan sus cuentas con graves deficiencias o no presenten las mismas.

2. En el mismo Subsector local se agrupan Entidades sometidas a un régimen jurídico, económico-financiero y contable muy diferente (a modo de ejemplo, las Sociedades mercantiles dependientes, sometidas al ordenamiento jurídico privado; mientras que los consorcios,

---

<sup>14</sup> Fuente: Operaciones Financieras 1999 (Área de Hacienda, Economía y Comercio del Ayuntamiento de Madrid).

<sup>15</sup> Sobre este aspecto hay que destacar que en el ejercicio 1999 (transcurridos siete años desde la fecha en que deberían haberse implantado, con carácter obligatorio, las Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local, aprobadas por sendas Órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990) un gran número de Entidades siguen llevando su contabilidad por partida simple y exclusivamente presupuestaria.

con personalidad jurídica propia, gozan de autonomía normativa para su organización, plasmada en sus estatutos).

3. Aunque el artículo 190 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL) indica que *«las Entidades locales “unirán” a la Cuenta General, en su caso, los estados integrados y consolidados de las distintas cuentas que reglamentariamente se determinen»*, la Regla 410 de la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), anexa a la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de julio de 1990, señala que *«el Pleno de la Corporación “podrá” establecer la necesidad de acompañar a la Cuenta General los estados resultantes de consolidar, con criterios usualmente aceptados, aquellas cuentas y estados que considere oportunos, relativos a la propia Entidad, sus Organismos autónomos y Sociedades mercantiles»*, por lo que puede concluirse que la Corporación disfruta de la opción de presentar o no los estados consolidados. Al respecto es preciso señalar que, con carácter general, las cuentas rendidas al Tribunal no están consolidadas.

Para subsanar estas carencias deberían realizarse cuantas actuaciones tiendan a:

1. Implantar, de un modo generalizado, la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local de 17 de julio de 1990, para lo que se requiere, fundamentalmente en las Entidades locales con recursos escasos, de la colaboración de otras Administraciones Públicas (en especial Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas), en particular prestando la asistencia técnica y la colaboración de su personal.

2. Dotarse de instrumentos informáticos que permitan una información contable más completa y sirvan de elemento auxiliar en la gestión habitual de la propia Corporación. Esta contabilidad deberá integrarse dentro de la propia gestión de la Corporación.

3. Potenciar la Comisión Especial de Cuentas como órgano de participación de los grupos políticos. Sobre este punto se suscribe lo señalado por la Sindicatura de Cuentas de Cataluña en su informe sobre la Cuenta General de las Corporaciones Locales, ejercicio 1993, en el que se indica que esta Comisión Especial de Cuentas debería estar asistida por equipos técnicos.

4. Agilizar la tramitación de la Cuenta General en la propia Corporación y elaborar la misma conforme a las normas de aplicación y rendirla en los plazos previstos. Todo ello con independencia de que deberían arbitrarse las medidas legislativas para la reducción del pla-

zo para la presentación de la Cuenta General ante el Tribunal de Cuentas, lo que se vería facilitado por la rendición de la misma en soporte informático.

5. Simplificación de la contabilidad: en virtud de la configuración de las Entidades locales y teniendo en cuenta que la mayor parte carece de recursos económicos y de funcionarios con la suficiente cualificación, las Entidades locales de menor población y con presupuestos más escasos deberían disponer de un sistema contable que, garantizando la información mínima requerible, no suponga, *de facto*, un estrangulamiento (financiero y de funcionamiento) de la Entidad. No obstante, en todo caso deberán cumplirse las siguientes premisas:

a) Ajustar la contabilidad a los principios del Plan General de Contabilidad Pública, permitiendo que las cuentas reflejen la imagen fiel de su situación económica, financiera y presupuestaria, y facilitando, asimismo, la consolidación e integración en las cuentas generales del Sector público.

b) Implantar procedimientos de registro de operaciones que faciliten la elaboración de cuentas anuales y el conocimiento, en tiempo real, de la situación económico-financiera.

c) Utilizar modelos uniformes de documentos, registros, estados y cuentas.

## 2.5. Ejercicio de los controles interno y externo

La gestión económico-financiera de las Entidades locales, como integrantes del Sector público, está sometida, por una parte, a la función de control interno o interventora, ejercitada por los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, y, por otra, a la fiscalización externa, ejercida, asimismo, por dos instituciones: los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEx) y el propio Tribunal de Cuentas.

Además, en la actualidad un gran número de Entidades locales recurren a entidades privadas para la realización de auditorías de todo tipo.

En los siguientes apartados esbozaremos las consecuencias de estas diversas modalidades de control, su complementariedad, su posible compatibilidad y, lo que es más relevante, la duplicidad de actuaciones.

### 2.5.1. *Sobre la posible compatibilidad de las funciones de control interno, fiscalización externa y auditoría externa*

Las posiciones sobre esta materia pueden resumirse en dos grupos:

- El primero, que no sólo defiende que la realización de auditorías por entidades privadas es compatible con las funciones de control interno y externo, sino que propugna la necesidad de una Ley de Auditoría Local, en el sentido de que las cuentas de todas las Entidades locales deberían estar auditadas con anterioridad a su aprobación por los Plenos correspondientes, lo que les dotaría de una mayor fiabilidad y permitiría una mejor integración de las mismas en la información agregada propia de las tendencias de la mundialización y de intercomunicación de información más fiable.
- El segundo grupo entiende que la realización de dichas auditorías, además de su ineficacia y coste, invade las competencias de los Interventores locales y las funciones de fiscalización externa encomendadas al Tribunal de Cuentas y a los OCEX.

Pues bien, parece que los órganos jurisdiccionales se alinean con la segunda corriente. En efecto, una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León –dimanante del recurso contencioso-administrativo 790/96– anula y deja sin efecto el acuerdo de un Ayuntamiento de dicha Comunidad Autónoma por el que se concierta la realización de una auditoría por una Entidad privada, basándose dicha Sentencia en que el precitado acuerdo *«propone confiar funciones de fiscalización o auditoría externa a una empresa privada...»*, por lo que concluye dicha Sentencia que la precitada resolución del Pleno municipal *«adolece de nulidad del artículo 63.1 por tratarse de un acuerdo contrario al ordenamiento jurídico, ya que la fiscalización externa de las cuentas de las Entidades locales y Entidades de ellas dependientes está reservada al Tribunal de Cuentas, todo ello sin perjuicio de las facultades que en esta materia tengan atribuidas las Comunidades Autónomas. Por otro lado, el control financiero interno corresponde a los funcionarios que tengan atribuidas las funciones de intervención, en este caso los Secretarios»*.

No compartimos este pronunciamiento, entre otras, por las siguientes razones, con independencia de la oportunidad de la realización de la citada auditoría, sobre la cual no debemos pronunciarnos por carecer de los antecedentes necesarios:

- El Tribunal de Cuentas no realiza auditorías, sino que la función fiscalizadora del mismo trasciende el ámbito de aquéllas. Baste indicar, al respecto, que en la legislación propia del Tribunal el término auditoría solamente es utilizado en una ocasión, en concreto en el artículo 27.3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), que señala que aquél «... podrá utilizar las técnicas de auditoría que resulten idóneas a la fiscalización pretendida», o, lo que es lo mismo, dichas técnicas constituyen un elemento instrumental para el ejercicio de la función fiscalizadora, pero no pueden, en modo alguno, sustituir a dicha función.

- La auditoría, cualquiera que sea su naturaleza y ámbito, se refiere, por su propia esencia, a hechos pretéritos, por lo que no puede sustituir, en ningún caso, a la función fiscalizadora interna o externa, que debe ser simultánea a las actividades gestionadas, e incluso en algunos supuestos anterior a aquéllas.

En consecuencia, nuestra opinión es que la realización de auditorías privadas en el ámbito local no invade las competencias ni del Tribunal de Cuentas ni de los OCEX, por una parte, ni las funciones reservadas a los Cuerpos de Intervención. No obstante, se constata que dichas auditorías privadas son, en la mayor parte de los casos, contratadas y utilizadas no para la mejora de la gestión (baste indicar al respecto que suelen referirse a la gestión del equipo que ha cesado en su actividad y a períodos muy largos –generalmente cuatro años–), sino como un instrumento político, incluso de justificación de la gestión de quien promueve las propias auditorías, amparándose en la «difícil situación heredada» que eventualmente se pone de manifiesto con la propia auditoría. Asimismo, en otros casos, la pretendida «auditoría» no pretende sino confeccionar las cuentas *ex novo*.

### 2.5.2. Iniciativa de la fiscalización externa

La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de su funcionamiento, reservan la facultad de instar la función fiscalizadora al propio Tribunal, a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

Por lo que respecta al ámbito local, tal iniciativa se ejercita, en la mayor parte de los casos, sobre entidades locales muy poco relevantes desde el punto de vista de su organización, territorio, población y recursos financieros, por lo que su incidencia en la economía de la globalización es mínima. Además, se condiciona sensiblemente la actuación del Tribunal, restándole iniciativas más relevantes y más con-

cordantes con sus funciones y con las modernas tendencias, hecho puesto de manifiesto por la Profesora D<sup>a</sup> Milagros García Crespo<sup>16</sup>, que señala que *«es deseable que la utilización de este derecho –que sin duda en situaciones determinadas es imprescindible– sea excepcional, para que no interfiera en la ejecución de los programas anuales del Tribunal, que en muchos casos deben postergarse para atender peticiones que en ocasiones responden a motivaciones coyunturales»*.

Sobre este aspecto hay que señalar que en los últimos años las Cortes Generales o Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas han requerido la fiscalización de Entidades, en particular Ayuntamientos, cuya población no superaba, en la mayor parte de los casos, los 5.000 habitantes. Además, las iniciativas recibidas en el Tribunal durante el año 2000 se refieren a los Ayuntamientos de Colmenar de Oreja (5.510 habitantes y un presupuesto de gastos en 1997 de 819 millones de ptas., si bien las obligaciones reconocidas únicamente alcanzaron 455 millones de ptas.), Guadarrama (8.251 habitantes y un presupuesto de 1.216 millones de ptas. –obligaciones reconocidas por 886 millones de ptas.–) y Nuevo Baztán (2.743 habitantes y un presupuesto de 371 millones de ptas. –obligaciones reconocidas por 307 millones de ptas.–), todos ellos de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Este hecho, de por sí relevante, se agrava aún más si se tiene en cuenta que las iniciativas fiscalizadoras suelen abarcar períodos muy extensos (en algunos casos hasta nueve ejercicios económicos<sup>17</sup>).

Por todo ello, en aras a no restar eficacia a los resultados de la función fiscalizadora y no interferir en la ejecución de los programas anuales del Tribunal, las Cortes Generales, y particularmente las Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas, deberían basarse en otros criterios para la selección de Entidades cuya fiscalización sea instada del Tribunal, revisando, asimismo, la tendencia de requerir la fiscalización de períodos de tiempo muy extensos, puesto que los resultados de la fiscalización, cualquiera que sea su contenido, pierden la más mínima eficacia.

Otro de los aspectos a tener en cuenta es si es asumible que las Entidades locales puedan impugnar, en sede administrativa o jurisdic-

---

<sup>16</sup> Milagros GARCÍA CRESPO: «Presente y futuro del control democrático del gasto público» (conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI de Madrid).

<sup>17</sup> Una de las peticiones formuladas por un grupo de Concejales de la oposición en el año 1997, que no fue asumida por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, requería del Tribunal *«una auditoría del Ayuntamiento de... desde el franquismo hasta nuestros días»*.



cional, el acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas –bien a su propia iniciativa o por petición de las Cortes Generales o Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas– por el que se decide la fiscalización específica de una de aquéllas. La respuesta es, a todas luces, negativa, en el sentido de que ni las Entidades locales ni cualesquiera otras integrantes del Sector público pueden oponerse al ejercicio de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. Al respecto compar-timos la Resolución del Pleno del Tribunal de Cuentas de 17 de agosto de 1999, confirmada en todos sus términos por el Auto del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2000, que en síntesis indican que dichos acuerdos no son susceptibles, dada su naturaleza, de ser impugnados a través de cualquiera de los recursos previstos en la legislación administrativa común, y ello por las siguientes razones:

1. El Tribunal de Cuentas es definido en la Constitución de 1978 como el supremo órgano fiscalizador –con independencia de su propia jurisdicción– de las cuentas y de la gestión económica del Sector público, debiendo entenderse la función fiscalizadora como aquella potestad encaminada a verificar si los recursos públicos son gestionados conforme a los principios de legalidad, eficiencia y economía (artículo 9 de la LOTCu). Esta configuración otorga una especial naturaleza jurídica a los actos emanados del Tribunal en el ejercicio de la función fiscalizadora, sometida a un conjunto de normas especialmente previstas para éste (la propia Constitución, la LOTCu y la LFTCu), quedando dicha función fuera del ámbito de la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, salvo en los supuestos concretos a que aquéllas se remiten.

En este sentido, la Disposición Adicional Primera de la LFTCu señala que serán aplicables a los actos del Tribunal las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo, salvo los *«adoptados en el ejercicio de sus funciones fiscalizadora y jurisdiccional»*.

2. La Disposición Final Segunda, apartado primero, de la LOTCu declara la aplicación supletoria de los preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo a la tramitación de los procedimientos fiscalizadores, pero en ningún caso pretende la aplicación en bloque de la legislación del procedimiento administrativo a la actividad fiscalizadora del Tribunal. Por su parte, el artículo 32.1 de la LFTCu, incluido dentro del Capítulo IV del Título IV, referente a los procedimientos mediante los que se ejerce la función fiscalizadora, establece que la tramitación de los procedimientos de fiscalización se ajustará a las prescripciones de este Título y, en su defecto, se aplicarán las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo, *a excepción de las que determinan el carácter de parte o legitiman para la interposición*

*de recursos en vía administrativa o jurisdiccional*, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44.3 de la LFTCu.

En conclusión, la LOTCu y la LFTCu no establecen una aplicación supletoria de la Ley que regule el procedimiento administrativo en su totalidad, sino que exceptúan expresamente ciertas materias, en las cuales, por tanto, no será aplicable, en ningún caso, ni siquiera por vía de supletoriedad, la legislación del procedimiento administrativo común.

3. Las normas reguladoras del procedimiento administrativo común incluidas en la legislación de éste no podrán, en modo alguno, ser de directa aplicación en los procedimientos fiscalizadores en materia de interposición de recursos, dado que el único recurso admisible es el expresamente previsto en el apartado 5 del artículo 44 de la LFTCu, referente al supuesto de omisión del trámite de audiencia a las personas o entidades fiscalizadas.

4. Solamente los actos y disposiciones de los órganos del Tribunal de Cuentas dictados en el ejercicio de sus funciones gubernativas o en materia de personal son susceptibles de recurso de alzada ante el Pleno del Tribunal (art. 3.j) y Disposición Adicional Primera, 4, de la LFTCu y, en consecuencia, revisables por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

5. La especial regulación normativa del Tribunal y la finalidad de la función fiscalizadora impiden que la Entidad fiscalizada recurra o impugne el ejercicio de la potestad –no derecho–, atribuida constitucionalmente al Tribunal de Cuentas, cuyas relaciones con las Entidades sometidas a fiscalización difieren de las que el Derecho administrativo común configura entre la Administración Pública y los administrados, dado que la función fiscalizadora tiene por finalidad última la mejora de la gestión económico-financiera del Sector público.

Entroncando con lo anterior, tampoco es posible que las Entidades locales se personen ante el Tribunal, en un procedimiento fiscalizador, a través de personas distintas de sus legítimos representantes, fijados legalmente –Presidente–, como en algunos casos se ha pretendido.

### 2.5.3. *Peculiaridades del trámite de alegaciones*

Aunque el trámite de «*alegaciones*» o de «*audiencia*» previsto en el artículo 44 de la LFTCu no plantea especiales dificultades en la mayor parte de los Entes del Sector público, en el ámbito de las

Entidades locales, con independencia de que el término «*a través de sus legítimos representantes*» al que se refiere el artículo 44 de la LFTCu hay que entenderlo referido a su Presidente, cobra especial significado la expresión del artículo 44, «*con observancia de las normas legales o reglamentarias reguladoras de la adopción de acuerdos en las Entidades correspondientes*», por cuanto del mismo se suscitan, entre otras, las siguientes cuestiones:

1. ¿El Tribunal de Cuentas únicamente deberá remitir al Alcalde o Presidente de la Entidad el proyecto de resultados de la fiscalización, sin que se sienta compelido a realizar otras actuaciones respecto a los restantes órganos de la Corporación?

2. ¿Debe el Presidente de la Entidad local poner el proyecto de informe del Tribunal de Cuentas a disposición de los miembros de los órganos colegiados de la Entidad que deseen acceder al mismo?

3. En caso de que el Presidente de la Entidad local no entregue a los miembros de los órganos colegiados el anteproyecto del Informe del Tribunal de Cuentas remitido para alegaciones, ¿de qué medios disponen dichos miembros para exigir su entrega?

Para responder a estas y otras cuestiones, tendentes a conjugar las necesarias garantías jurídicas y los derechos de todos los miembros de la Corporación local con la agilidad en el procedimiento fiscalizador, se hace necesario delimitar el conjunto de atribuciones o competencias de cada uno de los órganos de las Entidades locales. Pues bien, del análisis de la legislación sectorial, en particular la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto Legislativo 2.568/1986, de 28 de noviembre, se deduce el siguiente ámbito competencial de los diversos órganos que configuran las Entidades locales<sup>18</sup>:

1. La representación de la Corporación corresponde al Alcalde (arts. 19 de la LRBRL y 41 del ROF) y al Presidente de la Diputación (arts. 34 de la LRBRL y 61 del ROF), que ostentan, asimismo, la dirección y el gobierno y la administración de las respectivas Entidades.

---

<sup>18</sup> Para las Entidades locales distintas de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, el ROF remite a la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos. Así, los artículos 140, referente a las Mancomunidades, y 142 para las Entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio.

2. *El gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos Municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo abierto, corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales* (arts. 19 de la LRBRL y 35 del ROF<sup>19</sup>). En el ámbito de la Provincia, estas atribuciones se residen en la Diputación (art. 55 del ROF), y más concretamente en el Pleno y en el Presidente, por cuanto el artículo 33 de la LRBRL señala que al primero de éstos le corresponde «*la organización de la Diputación*», mientras que el artículo 34 indica que entre las funciones del Presidente está la de «*dirigir el gobierno y la administración de la Provincia*».

3. El «*control y fiscalización de la gestión de los órganos de gobierno*» corresponde al Pleno del Ayuntamiento o de la Diputación (arts. 22 y 33, respectivamente, de la LRBRL, y 49 y 69 del ROF), quienes ostentan, asimismo, la competencia de aprobación y modificación de los presupuestos. Por otra parte, los artículos 77 de la LRBRL y 14 del ROF otorgan a todos los miembros de las Corporaciones locales la facultad de obtener «*... del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función*». En similar sentido incide el artículo 24 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC), al indicar que «*en cada órgano colegiado corresponde a sus miembros... e) Obtener la información precisa para cumplir las funciones asignadas*».

4. En relación con la función fiscalizadora, la rendición de la Cuenta General de la Entidad local a los restantes órganos de la Entidad corresponde al Presidente (art. 193 de la LHL), en tanto que su aprobación, tras el preceptivo informe de la Comisión Especial de Cuentas, le corresponde al Pleno de la Corporación (apartado 4 del mencionado art. 193).

5. En el ámbito de la gestión económico-financiera y su control, adquiere especial relevancia la Comisión Especial de Cuentas, a la que le corresponde, según el artículo 127.2 del ROF «*... el examen, estudio e informe de todas las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias, que deba aprobar el Pleno de la Corporación, de acuerdo con lo establecido en la legislación reguladora de la contabilidad de las Entidades locales*».

---

<sup>19</sup> Este principio goza de rango constitucional, puesto que el artículo 140 de la Constitución Española, que indica que el gobierno y administración de los Municipios «*... corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales*».

6. Por lo que respecta a los recursos contra los actos y acuerdos de las Entidades locales que pongan fin a la vía administrativa, el artículo 52 de la LRBRL<sup>20</sup> indica que los interesados podrán «...ejercer las acciones que procedan ante la jurisdicción competente<sup>21</sup>» Además, el artículo 6 de la LRBRL señala que «Los Tribunales ejercen el control de legalidad de los acuerdos y actos de las Entidades locales<sup>22</sup>».

Como colofón de todo lo anterior entendemos que las respuestas a las cuestiones planteadas pudieran ser las siguientes:

1. El Tribunal de Cuentas da cumplimiento a las previsiones del artículo 44 de la LFTCu, remitiendo el proyecto de resultados de la fiscalización al representante de la Entidad fiscalizada (Alcalde o Presidente) exclusivamente, sin que la Ley le exija otras actuaciones.

2. En relación a quien ostenta la competencia de alegar, suscribimos en su totalidad el Informe del Servicio Jurídico del Estado de 14 de mayo de 1999, en el sentido de que **no le corresponde al Tribunal de Cuentas pronunciarse sobre el órgano que debe formular las alegaciones**, al concluir aquél lo siguiente:

a) Que las actuaciones del Tribunal «se entiendan con la persona interesada (en este caso la Diputación), de tal forma que sólo se admitirá la intervención de ésta y **siempre a través de la persona que legítimamente le represente. El proceso interno de formación de voluntad de la entidad interesada es algo ajeno al órgano instructor<sup>23</sup>**».

b) Que «es la Ley la que establece el proceso de formación interna de voluntad de las entidades locales, **no correspondiendo a este Tribunal de Cuentas su interpretación ni la realización de ningún pronunciamiento al respecto**», concluyendo el precitado Servicio Jurídico del Estado «y ello con independencia de la opinión que al respecto pueda tenerse...».

De todo ello, el Servicio Jurídico del Estado concluye que no corresponde «**al Tribunal de Cuentas realizar ningún pronunciamiento sobre el procedimiento a seguir por la entidad fiscalizada para la formación interna de su voluntad**», conclusión que suscribimos en todos sus términos.

---

<sup>20</sup> El propio artículo 52, en su apartado 2, indica que ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades: a) las del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Comisiones de Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una Ley sectorial requiera una aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma...».

<sup>21</sup> Similar pronunciamiento figura en el artículo 208 del ROF.

<sup>22</sup> El artículo 5 del ROF incide en similar sentido al indicar que «los Tribunales ejercen el control de legalidad de las disposiciones y actos de las Entidades locales».

<sup>23</sup> En este caso, el Tribunal de Cuentas.

No obstante, entendemos que las máximas garantías en este trámite concurren cuando el representante de la Entidad fiscalizada distribuye el proyecto de resultados de la fiscalización entre los miembros del Pleno de la Entidad local.

3. Sentado lo anterior, los miembros de la Entidad disponen de los medios legales para exigir dicho cumplimiento, si bien estas pretensiones no deben resolverse, como puede deducirse de lo anterior, por el Tribunal de Cuentas, sino por los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Otro de los aspectos a tener en cuenta en lo concerniente al trámite de alegaciones es el de la eficacia jurídica de los informes emitidos por los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional o por los Servicios técnicos de la Entidad.

A tenor del artículo 44 de la LFTCu, las actuaciones practicadas *«... se pondrán de manifiesto... a los responsables del Sector o Subsector público fiscalizado o a las personas o entidades fiscalizadas...»*, añadiendo que quienes deben alegar y presentar documentos son *«... los representantes de la Entidad...»*, circunstancia que no concurre en los precitados funcionarios o Servicios. Esta posición es la mantenida por el Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Cuentas al indicar que el trámite de audiencia *«... sólo incumbe a las personas a las que expresa y literalmente cita la Ley y, por lo tanto, únicamente a aquellos que son titulares actuales del órgano legalmente representante de la entidad del Sector público de que se trate durante el período fiscalizado o a aquellos que lo fueron precisamente durante ese período. Ésa es la expresión que literalmente recoge la Ley y, por lo mismo, sólo es posible admitir alegaciones de estas precisas personas y no de otras. Adviértase que no cabe la presencia de terceros en este procedimiento de fiscalización por expresa previsión del artículo 32.1 en relación con el artículo 44.3 de la misma LFTCu»*. Además, el precitado Servicio Jurídico del Estado concluye que, *«de acuerdo con ello, resulta ajustado a derecho no admitir como alegaciones los escritos enviados al Tribunal de Cuentas por los Grupos Municipales... Pero, precisamente por las mismas razones, no resulta tampoco legalmente posible admitir como escrito de alegaciones –que se incorporaría en su día al propio Informe del Tribunal de Cuentas– un informe elaborado por el Secretario General del Ayuntamiento»*.

Inciendiando en lo anterior, el propio Servicio Jurídico del Estado concluye que *«el informe del Secretario de la Corporación puede, en suma, tener valor jurídico a efectos de la formación de la voluntad interna de la Corporación municipal, pero no puede ser admitido como alegación propia del Ayuntamiento...»*.

No obstante, no podría invocarse una hipotética indefensión de los funcionarios o responsables de los Servicios por cuanto, a tenor del informe del Servicio Jurídico del Estado, cuyo contenido compartimos en todos sus extremos, *«llegado el caso y si a ello hubiere lugar, los interesados podrían comparecer en el eventual procedimiento de exigencia de responsabilidades, contables o extracontables, pero no es jurídicamente posible admitir su personación en este procedimiento de fiscalización, puesto que la Ley, se insiste, no lo permite»*.

Estos postulados son similares a los del propio Tribunal de Cuentas, que, respecto al informe de un Secretario General de la Corporación, señala lo siguiente:

- El Secretario General no ostenta la condición de representante de la Entidad fiscalizada.
- El precitado informe no puede ser considerado como alegaciones.
- No obstante, cuando el informe del Secretario General (o de cualquier otro técnico de la Entidad local) ha sido debatido y aprobado en un Pleno de la Corporación, éste puede considerarse entre los «documentos y justificaciones» a que se refiere el artículo 44 de la LFTCu, por lo que el mismo deberá ser analizado y valorado por el Tribunal y publicado como anexo a las alegaciones del legítimo representante de la Entidad.

En cuanto a los escritos de los grupos políticos representados en la Corporación<sup>24</sup>, el propio Tribunal de Cuentas, en similitud con lo señalado anteriormente, concluye que *«dichos escritos no pueden ser considerados como alegaciones, al no ostentar sus remitentes la condición de representantes de la Entidad fiscalizada –y en consecuencia la posibilidad de actuar como alegantes, en función de las previsiones del artículo 44 de la LFTCu»*. No obstante, y en aras a la consecución de la mayor objetividad, el propio Tribunal de Cuentas señala que los mencionados escritos deberán ser *«... analizados y valorados por el Tribunal en todos aquellos aspectos referentes a los objetivos de la fiscalización»*.

#### 2.5.4. *Relaciones entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEx)*

La fiscalización externa de las Entidades locales no le corresponde, en exclusiva, al Tribunal de Cuentas, puesto que, de acuerdo con

---

<sup>24</sup> Este supuesto ha concurrido en una Entidad local en la que dos Grupos políticos, tras la entrega a los mismos por el equipo de gobierno del anteproyecto de Informe remitido por el Tribunal de Cuentas y el debate de éste por el Pleno de aquélla, remitieron al Tribunal sendos escritos, autocalificados como «alegaciones», sobre dichos resultados.

la configuración del Estado autonómico, aquéllas son compartidas con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas que los tengan constituidos<sup>25</sup>, según las previsiones del artículo 204 de la LHL, que indica que «*lo establecido en el presente artículo se entiende sin menoscabo de las facultades que, en materia de fiscalización externa de las Entidades locales, tengan atribuidas por sus Estatutos las Comunidades Autónomas*», precepto que a su vez se complementa con el artículo 29 de la LFTCu, que indica que «*los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia de los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras*».

Esta compatibilidad de funciones ha sido avalada por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 17 de octubre de 1988, en la que en sus fundamentos jurídicos 8 y 12 se señala que «*la fiscalización externa de las Corporaciones locales por el Tribunal de Cuentas derivada del artículo 4.1.c) de la Ley Orgánica, que expresamente recoge el artículo 13.1.b) y la Disposición Transitoria Cuarta 1, y que también establece el artículo 115 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, no supone, pues, la exclusión de otros órganos fiscalizadores de la actividad económico-financiera de las Corporaciones locales. A diferencia de lo dispuesto para la “jurisdicción contable”, calificada de “exclusiva” por su artículo 17.1, no cabe entender que la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas contengan precepto alguno que reserve en exclusiva para este Tribunal la fiscalización de dicha actividad*». Esta sentencia concluye que «*la actividad de control realizada por las Comunidades Autónomas no excluye, pues, la que pueda ejercer el Estado, a través del Tribunal de Cuentas, en el ámbito de sus propias competencias sobre la materia. Ambos controles sobre la actividad financiera de las Corporaciones locales no tienen por qué excluirse mutuamente, sino que pueden coexistir y superponerse*».

Esta doctrina se reitera en los fundamentos jurídicos 3 y 5 de la Sentencia de 31 de enero de 1991, al concluir el Tribunal Constitucional lo siguiente: «*La fiscalización externa de las Corporaciones locales por el Tribunal de Cuentas derivada del artículo 4.1.c) de su Ley Orgánica no supone la exclusión de otros órganos fiscalizadores de la actividad económico-financiera de esas Corporaciones...*», añadiendo, además, que «*... la acti-*

---

<sup>25</sup> El ejercicio de competencias simultáneas por el Tribunal de Cuentas y Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas solamente abarca a la función fiscalizadora, puesto que la función jurisdiccional está encomendada, en exclusiva, al Tribunal de Cuentas (*vid.* arts. 2.b), 15 y 17 de la LOTCu, así como las Sentencias del Tribunal Constitucional de 17 de octubre de 1988 y 31 de enero de 1991), ambas analizadas en sus aspectos más relevantes en el presente trabajo.



*vidad de control realizada por las Comunidades Autónomas no excluye la que pueda ejercer el Estado a través del Tribunal de Cuentas en el ámbito de sus propias competencias sobre la materia. Ambos controles sobre la actividad financiera de las Corporaciones locales no tienen por qué excluirse mutuamente, sino que pueden coexistir y superponerse. Y ello sin perjuicio de la relación de supremacía establecida constitucionalmente entre el Tribunal de Cuentas y los demás órganos fiscalizadores...».*

Esta duplicidad competencial, contraria a las tendencias propias de la mundialización y de la especialización del trabajo, deberá ser superada en aras a que los principios de eficiencia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, que deben regir la actuación de todas las Administraciones Públicas, adquieran plena virtualidad y se eviten, en consecuencia, actuaciones paralelas<sup>26</sup>, por lo que deberá incidirse en las líneas básicas convenidas en la reunión de Coordinación del Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, celebrada en Toledo los días 9 y 10 de septiembre de 1998, en la que, tras constatar que la falta de coordinación que se hayan podido presentar han venido auspiciados, más que por problemas técnicos, por insuficiente regulación en las Leyes del Tribunal de Cuentas, Orgánica y de Funcionamiento, y en las de creación de los distintos OCEX, así como por las disfunciones derivadas de la falta de coordinación temporal, se destaca y conviene lo siguiente:

1. La coordinación y la eficacia en ella pretendida, además de responder a un imperativo legal, hay que contemplarla inmersa en el proyecto irreversible de *compatibilizar la globalización con la descentralización cooperativa y no competitiva*.

2. Deberá perseguirse una planificación coordinada de las respectivas actuaciones fiscalizadoras y la adopción de criterios comunes de actuación y de posterior integración de los resultados obtenidos.

3. Deberá extremarse la vigilancia en las formas para ser eficaces en el fondo, en el sentido de que la coordinación deberá apuntar al «deber ser», incluso en el ámbito legislativo, proponiéndose las oportunas mociones a las Cortes Generales o Asambleas Legislativas Autonómicas.

---

<sup>26</sup> Sobre este aspecto hay que señalar que las Cortes Generales han instado del Tribunal de Cuentas la fiscalización de una Entidad local que ya había sido fiscalizada por el Órgano de Control Externo de su Comunidad Autónoma. Además, la Asamblea Legislativa Autónoma ha instado de su Órgano de Control Externo la fiscalización de la precitada Entidad local y de los mismos ejercicios requeridos por el Tribunal de Cuentas.

4. Se constituye una **Comisión General de Coordinación**, integrada por el máximo representante de cada OCEX y de representantes del Tribunal de Cuentas. Como complemento de dicha Comisión, deberán funcionar otras Comisiones, en particular en el ámbito de la fiscalización de las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales. Asimismo, se acuerda constituir un **Comité Permanente** y una **Comisión para Asuntos Jurisdiccionales**.

5. Deberán analizarse los distintos ámbitos en los que se considere oportuna una coordinación que evite posibles disfunciones, discrepancias de criterios, duplicidad de actuaciones fiscalizadoras o, por el contrario, la ausencia de las mismas. Al respecto se indica que la coordinación deberá manifestarse al menos en las tres esferas siguientes:

a) Coordinación temporal, estimándose imprescindible aproximar las actuaciones fiscalizadoras.

b) Coordinación de las áreas a fiscalizar.

c) Coordinación de criterios.

6. Tras constatar que la fiscalización de las entidades individuales suele desembocar en una imagen negativa de aquéllas, por la publicidad otorgada a las deficiencias expuestas en los informes, a pesar de que otras similares o de superior alcance pueden darse en entidades no fiscalizadas del mismo sector, se indica que este trato discriminatorio quedaría paliado si se programa una fiscalización horizontal o sectorial en la que se analizase una misma área en todas las entidades de un mismo sector económico.

En dicha fiscalización horizontal deberán fijarse unos objetivos mínimos comunes a realizar por todos los OCEX.

7. La conveniencia de disponer de normas comunes de fiscalización, que facilitarían la utilización de unos procedimientos y lenguajes comunes y que serían una adecuada referencia a las fiscalizaciones horizontales.

8. La necesidad de fijar criterios comunes sobre cuestiones preocupantes en el ámbito local, tales como las numerosas denuncias que se reciben, así como la solicitud, cada vez más frecuente, de determinadas informaciones o actuaciones formuladas por representantes del Ministerio Fiscal o de miembros de la Carrera Judicial.

Además de la imprescindible coordinación entre el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, ambas Instituciones deberían adecuar sus actuaciones con

objeto de agilizar la puesta a disposición de los poderes públicos y de la sociedad de los resultados de la función fiscalizadora, que en la actualidad se generan con un notable retraso, debido, en nuestra opinión, a los siguientes factores en el ámbito local:

1. El retraso en la rendición de cuentas ante el Tribunal, como se ha puesto de manifiesto anteriormente.

2. El excesivo número de ejercicios fiscalizados, por cuanto la reducción de los mismos redundaría en la agilización en la presentación de resultados y no restaría eficacia a la función fiscalizadora, puesto que las deficiencias e irregularidades advertidas suelen ser recurrentes. En este sentido, se propone como solución óptima la fiscalización de uno –a lo sumo dos– ejercicios inmediatos anteriores.

En este sentido, debería racionalizarse el programa anual de fiscalizaciones, utilizando criterios de selección que tengan una directa relación con los objetivos pretendidos, con el volumen de los recursos que manejan las Entidades a fiscalizar y con la relevancia de las áreas a seleccionar. Además, las líneas de actuación del Tribunal de Cuentas deberían orientarse en el sentido siguiente:

*a)* Los análisis meramente formales de las cuentas deberían sustituirse con la realización de un mayor número de fiscalizaciones selectivas, limitadas a Entidades con una cierta relevancia económico-financiera, y dentro de éstas la fiscalización debería concentrarse en un reducido número de áreas, operaciones o procedimientos.

*b)* Deberá impulsarse la fiscalización horizontal de determinadas áreas de riesgo.

*c)* En lo referente a la contratación administrativa, deberá reducirse el número de operaciones analizadas y el enfoque de la fiscalización, concentrando los recursos disponibles en un número muy reducido de operaciones de cada Entidad –lo que permitiría ampliar la fiscalización a un mayor número de Entidades– y verificar no solamente los aspectos legales y de tramitación del expediente, sino cualesquiera otros referentes a la racionalidad del gasto y a su eficacia y economía.

3. La insuficiente colaboración de las Entidades fiscalizadas.

4. La insuficiente colaboración de otras Entidades públicas relacionadas con el Ente fiscalizado, al no remitir la información precisa en un tiempo razonable.

5. La insuficiencia de recursos personales.

Otro de las cuestiones que se proponen es la modificación sustancial del Informe Anual, reduciendo su extensión y contenido, en algunos casos meramente descriptivo y heterogéneo en cuanto al tratamiento de materias comunes, debiendo incluir en el mismo los aspectos más relevantes deducidos del examen de las cuentas anuales y de cualesquiera otras comprobaciones. Ello permitiría, asimismo, que su publicación no se distanciase excesivamente del año al que se refiere (en la actualidad se aprueba con un retraso medio, en lo concerniente a Corporaciones locales, de tres años).

## ANEXOS

ANEXO I. CLASIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES<sup>27</sup>

	Entidades locales básicas (1)	ENTES DEPENDIENTES			Total (5) = (1) + (4)
		Org. aut. (2)	Soc. Merc. (3)	Suma (4)	
Diput. Pr. y F. Cab. y Cons. Ins.	53	154	76	230	283
Ayuntamientos	8.102	1.619	823	2.442	10.544
Entidades locales menores	3.709	2	-	2	3.711
Comarcas	49	34	10	44	93
Áreas Metropolitanas	2	1	5	6	8
Agrupaciones de Municipios	71	-	1	1	72
Mancomunidades de Municipios	920	17	15	32	952
<b>TOTALES</b>	<b>12.906</b>	<b>1.827</b>	<b>930</b>	<b>2.757</b>	<b>15.663</b>

## ANEXO 2. COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO LOCAL (CLASIFICACIÓN ECONÓMICA), 1998 (millones de ptas.)

Capítulos	Ayuntamientos	Diputaciones	Comarc.	Áreas metrop.	Transf.	Total
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>2.842.101</b>	<b>1.499.292</b>	<b>21.523</b>	<b>23.788</b>	<b>(181.434)</b>	<b>4.205.270</b>
1. Gastos de personal	1.294.065	284.789	6.119	1.956	-	1.586.929
2. Gastos bienes corrientes y servicios	1.076.671	130.298	10.445	7.397	-	1.224.811
3. Gastos financieros	196.665	57.493	328	1.888	-	256.374
4. Transferencias corrientes	274.700	1.026.712	4.631	12.547	(181.434)	1.137.156
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>1.170.861</b>	<b>361.069</b>	<b>13.944</b>	<b>4.761</b>	<b>(111.015)</b>	<b>1.439.620</b>
6. Inversiones reales	1.082.169	225.212	6.815	2.750	-	1.316.946
7. Transferencias de capital	88.692	135.857	7.129	2.011	(111.015)	122.674
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>219.234</b>	<b>104.807</b>	<b>1.306</b>	<b>566</b>	<b>-</b>	<b>325.913</b>
8. Activos financieros	13.930	11.569	25	8	-	25.532
9. Pasivos financieros	205.304	93.238	1.281	558	-	300.381
<b>TOTALES</b>	<b>4.232.196</b>	<b>1.965.168</b>	<b>36.773</b>	<b>29.115</b>	<b>(292.449)</b>	<b>5.970.803</b>

<sup>27</sup> Fuente: *Censo de Entes* (Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, Ministerio de Economía y Hacienda).

**ANEXO 3. ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO LOCAL  
(CLASIFICACIÓN ECONÓMICA), 1998 (%)**

Capítulos	Ayunta- mientos	Dipu- taciones	Comarc.	Áreas metrop.	Total
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>67</b>	<b>76</b>	<b>59</b>	<b>82</b>	<b>70</b>
1. Gastos de personal	31	14	17	7	27
2. Gastos bienes corrientes y servicios	25	7	28	25	21
3. Gastos financieros	5	3	1	6	3
4. Transferencias corrientes	6	52	13	44	19
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>38</b>	<b>16</b>	<b>24</b>
6. Inversiones reales	26	11	19	9	22
7. Transferencias de capital	2	7	19	7	2
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>6</b>
8. Activos financieros	-	1	-	-	-
9. Pasivos financieros	5	5	3	2	6
<b>TOTALES</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**ANEXO 4. COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO LOCAL  
(CLASIFICACIÓN FUNCIONAL), 1998 (millones de ptas.)**

Grupo de función	Ayunta- mientos	Dipu- taciones	Comarc.	Áreas metrop.	Total
1. Servicios de carácter general	541.688	103.216	4.642	1.480	651.026
2. Prot. civil y seg. ciudadana	295.741	16.356	100	-	312.197
3. Seguridad, prot. y prom. s.	375.033	130.836	3.623	1	509.493
4. Producción b. publ. car. soc.	1.926.467	261.998	14.242	11.873	2.214.580
5. Producción b. car. económ.	391.627	179.277	3.893	10.348	585.145
6. Regulación ec. car. general	150.350	44.103	583	5	195.041
7. Regulación ec. sect. prods.	50.971	33.854	727	-	85.552
9. Transfer. a Adm. públicas	100.547	1.043.786	7.371	3.009 <sup>28</sup>	862.263
0. Deuda pública	399.772	151.742	1.593	2.399	555.506
<b>TOTALES</b>	<b>4.232.196</b>	<b>1.965.168</b>	<b>36.774</b>	<b>29.115</b>	<b>5.970.803</b>

<sup>28</sup> Agregación de datos eliminando las transferencias entre los distintos tipos de Entidades (292.450 millones de ptas.)

**ANEXO 5. COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO LOCAL  
(CLASIFICACIÓN FUNCIONAL), 1998 (%)**

Grupo de función	Ayunta- mientos	Dipu- taciones	Comarc.	Áreas metrop.	Total
1. Servicios de carácter general	13	5	13	5	11
2. Prot. civil y seg. ciudadana	7	1	-	-	6
3. Seguridad, prot. y prom. s.	9	7	10	-	8
4. Producción b. publ. car. soc.	46	13	39	41	37
5. Producción b. car. económ.	9	9	11	36	10
6. Regulación ec. car. general	4	2	2	-	3
7. Regulación ec. sect. prods.	1	2	2	-	1
9. Transfer. a Adm. Públicas	2	53	20	11	14
0. Deuda pública	9	8	3	7	10
<b>TOTALES</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**ANEXO 6. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS LOCALES,  
1998 (millones de ptas.)**

Capítulos	Ayunta- mientos	Dipu- taciones	Comarc.	Áreas metrop.	Transf.	Total
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>3.307.465</b>	<b>1.708.264</b>	<b>22.668</b>	<b>24.142</b>	<b>154.844</b>	<b>4.907.695</b>
1. Impuestos directos	1.208.753	513.663	-	3.639	-	1.726.055
2. Impuestos indirectos	136.121	598.457	-	-	-	734.578
3. Tasas y otros ingresos	672.085	93.835	2.062	12.985	-	780.967
4. Transferencias corrientes	1.195.893	488.267	20.287	7.089	154.844	1.556.692
5. Ingresos patrimoniales	94.613	14.042	319	429	-	109.403
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>539.569</b>	<b>102.752</b>	<b>13.646</b>	<b>4.587</b>	<b>99.973</b>	<b>560.581</b>
6. Enajenación de inversiones reales	150.944	6.609	853	8	-	158.414
7. Transferencias de capital	388.625	96.143	12.793	4.579	99.973	402.167
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>408.469</b>	<b>154.847</b>	<b>464</b>	<b>387</b>	<b>-</b>	<b>564.167</b>
8. Activos financieros	13.484	8.841	20	-	-	22.345
9. Pasivos financieros	394.985	146.006	444	387	-	541.822
<b>TOTALES</b>	<b>4.255.503</b>	<b>1.965.863</b>	<b>36.778</b>	<b>29.116</b>	<b>254.817</b>	<b>6.032.443</b>

**ANEXO 7. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS LOCALES,  
1998 (%)**

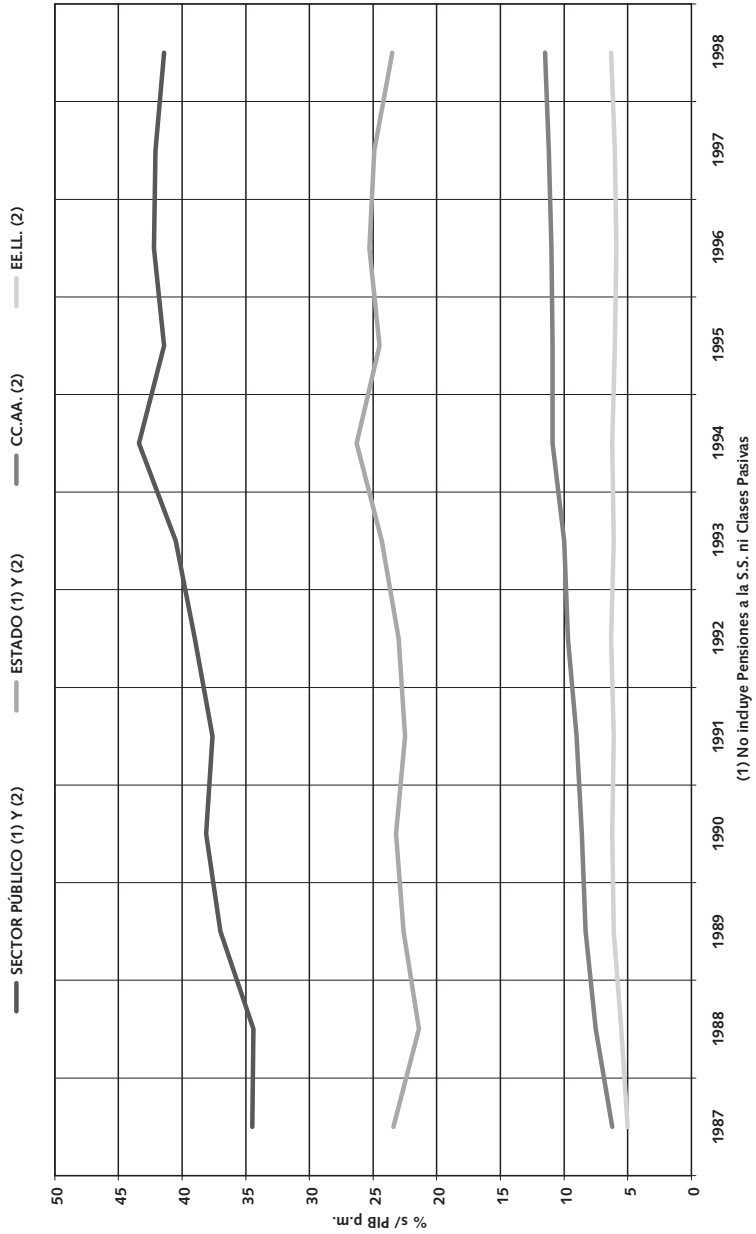
Capítulos	Ayunta- mientos	Dipu- taciones	Comarc.	Áreas metrop.	Total
<b>OPERACIONES CORRIENTES</b>	<b>78</b>	<b>87</b>	<b>62</b>	<b>83</b>	<b>81</b>
1. Impuestos directos	28	26	-	12	29
2. Impuestos indirectos	3	30	-	-	12
3. Tasas y otros ingresos	16	5	6	45	13
4. Transferencias corrientes	29	25	55	24	25
5. Ingresos patrimoniales	2	1	1	2	2
<b>OPERACIONES DE CAPITAL</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>37</b>	<b>16</b>	<b>10</b>
6. Enajenación de inversiones reales	4	-	2	-	3
7. Transferencias de capital	9	5	35	16	7
<b>OPERACIONES FINANCIERAS</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>9</b>
8. Activos financieros	-	-	-	-	-
9. Pasivos financieros	9	8	1	1	9
<b>TOTALES</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**ANEXO 8. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS LOCALES,  
1998 (millones de ptas.)**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>SECTOR PÚBLICO (1) Y (2)</b>	34,5	34,4	37	38,1	37,6	39	40,5	43,4	41,4	42,2	42,1	41,4
<b>ESTADO (1) Y (2)</b>	23,4	21,4	22,6	23,2	22,5	23	24,3	26,3	24,5	25,3	24,9	23,5
<b>CC.AA. (2)</b>	6,2	7,5	8,3	8,6	9	9,7	10	10,9	10,9	11	11,2	11,5
<b>EE.LL. (2)</b>	5	5,5	6,1	6,2	6,1	6,3	6,1	6,2	6	5,9	6	6,3



PORCENTAJE SOBRE EL PIB PREVISTO DEL GASTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO Y SUS SUBSECTORES



(1) No incluye Pensiones a la S.S. ni Clases Pasivas

**ANEXO 9. EVOLUCIÓN DEL GASTO LOCAL  
EN EL PERÍODO 1987-1998**

AÑO	PIB (billones ptas.)	SECTOR PÚBLICO		SECTOR LOCAL		
		Billones ptas.	%	Billones ptas.	% s/PIB	% s/GP
1987	35,42	15,32	43,2	1,77	5,0	11,6
1988	38,04	16,44	43,2	2,08	5,5	12,7
1989	42,32	19,38	45,8	2,58	6,1	13,3
1990	49,51	23,17	46,8	3,08	6,2	13,3
1991	54,50	25,27	46,4	3,31	6,1	13,1
1992	59,88	28,89	48,3	3,76	6,3	13,0
1993	62,89	31,46	50,0	3,84	6,1	12,2
1994	63,92	34,38	53,8	3,94	6,2	11,5
1995	68,29	35,50	52,0	4,09	6,0	11,5
1996	74,21	39,11	52,7	4,39	5,9	11,2
1997	78,66	41,31	52,5	4,69	6,0	11,3
1998	81,90	42,49	51,9	5,15	6,3	12,1

PIB: Producto Interior Bruto.

GP: Gasto público.

**ANEXO 10. ESTRUCTURA DE LOS MUNICIPIOS DE ESPAÑA**

	TOTAL	POBLACIÓN (HABITANTES)									
		Hasta 100		De 101 a 1.000		De 1.001 a 5.000		De 5.001 a 50.000		Más de 50.000	
		Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%	Num.	%
Andalucía	777	2	-	175	23	354	45	225	29	21	3
Aragón	729	129	18	486	67	94	13	19	2	1	-
Asturias	78	-	-	16	21	31	40	26	33	5	6
Baleares	67	-	-	10	15	28	42	28	42	1	1
Canarias	87	-	-	1	1	27	31	55	63	4	5
Cantabria	102	1	1	30	29	54	53	15	15	2	2
Castilla-La Mancha	915	177	19	457	50	220	24	55	6	6	1
Castilla y León	2.247	401	18	1.552	69	246	11	40	2	8	-
Cataluña	944	30	3	496	52	260	28	139	15	19	2
Valencia	540	18	3	214	40	174	32	123	23	11	2
Extremadura	382	1	-	178	47	160	42	40	10	3	1
Galicia	314	-	-	11	4	173	55	123	39	7	2
Madrid	179	11	6	56	31	66	37	33	19	13	7
Murcia	45	-	-	2	4	7	16	33	73	3	7
Navarra	272	34	13	157	58	65	24	15	6	1	-
País Vasco	250	3	1	108	43	76	31	56	22	7	3
La Rioja	174	44	25	103	59	20	12	6	3	1	1
<b>TOTALES</b>	<b>8.102</b>	<b>851</b>	<b>11</b>	<b>4.052</b>	<b>50</b>	<b>2.055</b>	<b>25</b>	<b>1.031</b>	<b>13</b>	<b>113</b>	<b>1</b>

**ANEXO II. TRANSFERENCIAS DE DIPUTACIONES  
(Y CC.AA. UNIPROVINCIALES) Y AYUNTAMIENTOS A ENTIDADES  
LOCALES MENORES EN 1998**

	NUM. ELM (1)	%/s TOTAL (2)	TRANSFERENCIAS			Mill. PTAS. (6/1)
			Corr. (3)	Cap. (4)	Total (5)	
Andalucía	31	1	515	22	537	17,3
Aragón	41	1	122	-	122	3,0
Asturias	37	1	2	17	19	0,5
Baleares	1	-	-	-	-	0,0
Canarias	-	-	-	-	-	-
Cantabria	531	15	83	16	99	0,2
Castilla-La Mancha	34	1	148	-	148	4,4
Castilla y León	2.229	60	656	518	1.174	0,5
Cataluña	52	1	570	22	592	11,4
Valencia	4	-	27	18	45	11,3
Extremadura	26	1	463	-	463	17,8
Galicia	9	-	10	-	10	1,1
Madrid	2	-	24	-	24	12,0
Murcia	-	-	-	-	-	-
Navarra	366	10	97	37	134	0,4
País Vasco	332	9	278	63	341	1,0
La Rioja	4	-	-	-	-	0,0
<b>TOTALES</b>	<b>3.699</b>	<b>100</b>	<b>2.995</b>	<b>713</b>	<b>3.708</b>	<b>1,0</b>

**ANEXO 12. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ENTIDADES  
LOCALES EN EL PERÍODO 1990-2000**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	VAR. 2000/1990 (%)
Dip. Pr. For. Cab. y C. Ins.	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	53	-
Ayuntamientos	8.070	8.078	8.082	8.086	8.090	8.094	8.098	8.094	8.096	8.098	8.102	-
Ent. locales menores	3.818	3.740	3.724	3.715	3.713	3.699	3.703	3.704	3.699	3.704	3.709	(3)
Comarcas	41	41	42	49	49	49	49	49	49	49	49	20
Áreas Metropolitanas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	(33)
Agrup. de Municipios	56	59	55	58	59	69	68	76	66	68	71	27
Mancom. de Municipios	467	532	595	697	736	771	805	825	875	902	920	97
Organismos autónomos	1.277	1.369	1.492	1.605	1.670	1.692	1.699	1.737	1.772	1.800	1.827	43
Sociedades mercantiles	268	314	391	488	543	611	674	724	775	834	930	347
<b>TOTALES</b>	<b>14.053</b>	<b>14.189</b>	<b>14.437</b>	<b>14.754</b>	<b>14.916</b>	<b>15.041</b>	<b>15.152</b>	<b>15.265</b>	<b>15.388</b>	<b>15.511</b>	<b>15.663</b>	<b>11</b>

**ANEXO 13. MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS**

	MUNICIPIOS		MANCOMUNIDADES			% 4/1	% 5/2
	Total (1)	Población (2)	Núm. (3)	Municipios mancomunados			
				Núm. (4)	Población (5)		
Andalucía	777	7.236.459	82	475	4.537.796	61	63
Aragón	729	1.183.234	85	643	417.421	88	35
Asturias	78	1.081.834	14	55	302.487	70	28
Baleares	67	796.483	7	44	270.470	66	34
Canarias	87	1.630.015	17	53	686.211	61	42
Cantabria	102	527.137	9	29	51.551	28	10
Castilla-La Mancha	915	1.716.152	111	739	1.083.554	81	63
Castilla y León	2.247	2.484.603	199	1.844	1.627.071	82	65
Cataluña	944	6.147.610	77	418	5.026.420	44	82
Valencia	540	4.023.441	54	394	1.972.891	73	49
Extremadura	382	1.069.419	78	350	818.139	92	77
Galicia	314	2.724.544	37	204	2.171.026	65	80
Madrid	179	5.091.336	33	144	788.121	80	15
Murcia	45	1.115.068	8	30	429.888	67	39
Navarra	272	530.819	56	258	528.229	95	99
País Vasco	250	2.098.628	35	175	1.202.015	70	57
La Rioja	174	263.644	18	100	67.938	57	26
<b>TOTALES</b>	<b>8.102</b>	<b>39.720.426</b>	<b>920</b>	<b>5.955</b>	<b>21.981.228</b>	<b>74</b>	<b>55</b>

**ANEXO 14. COMPARACIÓN RENTA PER CAPITA-NÚMERO  
MANCOMUNIDADES (AÑO 1999)**

	RENDA PER CAPITA		MUNICIPIOS MANCOMUNADOS		POBLACIÓN MANCOMUNADA	
	(Ptas.)	Orden	%	Orden	%	Orden
Andalucía	1.675.055	16.º	61	5.º	63	11.º
Aragón	2.573.070	7.º	88	15.º	35	6.º
Asturias	2.119.724	11.º	70	10.º	28	4.º
Baleares	2.914.218	4.º	66	7.º	34	5.º
Canarias	2.245.639	9.º	61	4.º	42	8.º
Cantabria	2.231.340	10.º	28	1.º	10	1.º
Castilla-La Mancha	1.932.895	14.º	81	13.º	63	12.º
Castilla y León	2.161.340	12.º	82	14.º	65	13.º
Cataluña	2.923.529	3.º	44	2.º	82	16.º
Valencia	2.248.355	8.º	73	11.º	49	9.º
Extremadura	1.459.835	17.º	92	16.º	77	14.º
Galicia	1.874.625	15.º	65	6.º	80	15.º
Madrid	3.203.649	1.º	80	12.º	15	2.º
Murcia	1.945.482	13.º	67	8.º	39	7.º
Navarra	3.076.837	2.º	95	17.º	99	17.º
País Vasco	2.891.764	5.º	70	9.º	57	10.º
La Rioja	2.714.378	6.º	57	3.º	26	3.º
<b>TOTALES</b>	<b>2.361.060</b>		<b>74</b>		<b>55</b>	