CÁMARA DE CUENTAS
DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LA ASISTENCIA A MUNICIPIOS PRESTADA POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DE ALMERÍA, GRANADA, JAÉN Y MÁLAGA. EJERCICIO 2022

Las diputaciones provinciales deben garantizar la prestación integral y de manera sostenible de los servicios públicos de competencia municipal, con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia. Asimismo, estas entidades deben prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de su ámbito territorial, en especial a los de menor capacidad económica y de gestión.

Por otro lado, el ejercicio de la función fiscalizadora de la Cámara de Cuentas de Andalucía se ve dificultado por el reiterado incumplimiento y retraso por parte de las entidades locales en el cumplimiento de la obligación legal de rendición de las cuentas, convenios, contratos y control interno. Estas circunstancias se han venido poniendo de manifiesto en los informes referidos al ámbito local emitidos por esta institución.

La falta de medios personales debidamente cualificados y la insuficiencia de medios informáticos para el cumplimiento de las obligaciones contables y financieras se pueden considerar entre los factores determinantes para incumplir con las exigencias legales de rendición de cuentas e información a las instituciones de control externo por parte de las entidades locales. De esta forma, resulta esencial el cumplimiento del deber de apoyo y colaboración que la legislación vigente les impone a las diputaciones provinciales, sobre todo a las entidades de su ámbito territorial con menor dimensión.

No obstante, lo anterior, el respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizado justifica que en la prestación del servicio de asistencia rija el principio rogado o de petición municipal.

La fiscalización realizada se incluyó, a iniciativa de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en el Plan de Actuaciones para el año 2023 y viene motivada por la conveniencia de valorar la asistencia de las diputaciones provinciales a los municipios de su ámbito territorial como función esencial de estas entidades supramunicipales.

Los objetivos establecidos en la fiscalización han sido los siguientes:

- Concluir sobre el adecuado cumplimiento, por parte de las diputaciones provinciales fiscalizadas, del marco normativo en relación con la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

CÁMARA DE CUENTAS
DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- Concluir sobre el cumplimiento de las funciones de coordinación, apoyo y colaboración que deben llevar a cabo las diputaciones provinciales fiscalizadas para asegurar la prestación integral de los servicios públicos municipales.

- Concluir sobre si los servicios prestados por las diputaciones provinciales se realizan conforme a las solicitudes de los municipios que los demandan. Para dar respuesta a este objetivo se ha analizado una muestra de 40 municipios

RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

1. Conclusiones sobre el cumplimiento de legalidad

- Ninguna de las diputaciones analizadas ha prestado la asistencia a la que se refiere el artículo 6.4 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local. Las entidades provinciales han manifestado que no han recibido solicitudes relacionadas con este tipo de asistencias.

- La Diputación de Granada no ha asumido la coordinación de los servicios enumerados en el artículo 26.2 y 36.1 c) de la LRBRL. Son los propios municipios los que gestionan de forma directa o indirecta (mancomunada o consorciada) la prestación en su ámbito territorial.

- Respecto a la Diputación de Málaga, las funciones de coordinación en relación con el abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales (art. 26.2 a) se limitan a los servicios de mantenimiento y conservación de instalaciones de depuración que se llevan a cabo por el Consorcio Provincial de Aguas de Málaga.

- Las diputaciones fiscalizadas no realizan el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios en los términos y con la finalidad establecida en el artículo 36.1 h) de la LRBRL.

- Las cuatro diputaciones fiscalizadas regulan mediante norma provincial la asistencia económica para la realización de inversiones, actividades y servicios de competencia municipal, mediante planes, programas y otros instrumentos de cooperación, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 36.1 a) y b) y 36.2.a) y b) de la LRBRL, disposición octava de la LGS y artículo 13 de la LAULA.

  La Diputación de Almería destina el 7% de su presupuesto a transferencias y subvenciones a los municipios (Obligaciones Reconocidas) y ejecuta con su propio presupuesto las

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

actividades e inversiones. Las diputaciones de Granada y Málaga destinan, respectivamente, el 39% y 40% de su presupuesto (Obligaciones Reconocidas) a la financiación de los planes de cooperación local (art. 36.2 a) LRBRL) y de otros instrumentos de financiación de las inversiones, actividades y servicios municipales. La Diputación de Jaén se encuentra en un tramo intermedio, en el ejercicio 2022, las obligaciones reconocidas con destino a transferencias y subvenciones para los municipios han supuesto el 19% del total de obligaciones.

- No consta que las diputaciones provinciales realicen una evaluación continua sobre los efectos sociales, económicos, ambientales y territoriales de los planes o programas de asistencia económica aprobados (artículo 13.4 LAULA), requisito indispensable para garantizar la consecución de los objetivos de los planes de asistencia, en cumplimiento de las funciones de tutela que se les atribuyen a las entidades provinciales.

- La Diputación Provincial de Málaga es la única entidad de las fiscalizadas que contempla en su ordenanza reguladora de concertación local, además de los planes provinciales de cooperación, la aprobación de Planes de Asistencia Económica Municipal (PAEM) que se llevan a cabo por la fórmula de transferencias incondicionadas de fondos distribuidas entre la totalidad de los municipios de la provincia, con independencia del tramo de población al que pertenezcan. En el ejercicio 2022, se aprobaron por el Pleno de la Diputación seis PAEM, por un total de 85.679.747,47 €. Estas transferencias incondicionadas son ingresos de libre disposición para la financiación de los municipios que no están tipificados como recursos de las entidades locales en el artículo 2 del TRLRHL, que sí contempla, además de los ingresos propios, la participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas y las subvenciones.

  Con este instrumento de financiación la Diputación deja en un segundo nivel su competencia de asistencia y coordinación de los servicios municipales (artículos 26.2, 26.3 y 36.1 de la LRBRL) y da prioridad a la autonomía municipal, pues los fondos distribuidos no tienen su origen en un conocimiento previo de las necesidades municipales ni tienen la finalidad de apoyar a los municipios con menos recursos (artículos 36.2 LRBRL y 13.2 LAULA). La entidad provincial no lleva a cabo ningún control ni evaluación sobre los efectos e impactos sociales, económicos ni territoriales de los PAEM. No se realiza seguimiento de las finalidades a las que se destinan los fondos transferidos, la única condición impuesta y que los municipios deben justificar es que se apliquen como ingresos del ejercicio en el que se reciben.

- A partir de la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, las entidades locales sólo podrán ejercer

competencias distintas de las propias o delegadas cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y no se incurra en ejecución simultánea del mismo servicio con otras Administraciones Públicas.

Aunque todas las diputaciones provinciales desarrollan funciones no propias ni delegadas, tanto directamente como a través de entidades instrumentales, sólo la Diputación de Granada aprobó en el ejercicio 2014 la clasificación de las competencias que despliega en el ejercicio de su actividad.

Ninguna de las entidades dispone de los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades en la prestación de los servicios y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, en su caso (artículo 7.4 LRBRL).

2. Valoración de la eficacia en la prestación de los servicios de asistencia

- Ninguna de las diputaciones fiscalizadas ha realizado un análisis y valoración del grado de satisfacción por los servicios de asistencia prestados a los municipios de la provincia. No se ha dispuesto de memorias en las que se establezca un análisis de necesidades, priorización de los municipios en función de los factores de tamaño, situación económica, infraestructura y otros indicadores relevantes que permitan a los servicios de las diputaciones provinciales establecer los objetivos y prioridades que deben acometer en su función de apoyo y prestación de asistencias.

- En las bases de datos en las que se registran las actuaciones realizadas por las unidades de asistencia a municipios se han detectado datos incompletos, incorrectos y duplicidades que podrían distorsionar los resultados y no garantizan obtener conclusiones precisas. Tampoco ha quedado garantizada la integridad de los registros contenidos en las bases de datos.

- Respecto a la plantilla total de las diputaciones, el personal del que disponen las unidades de asistencia supone entre un 3,26% y un 6,57% del total, porcentajes que resultan insuficientes para poder realizar políticas activas de ofrecimiento de asistencia a los ayuntamientos y dar una respuesta ágil y rápida a las solicitudes de los municipios.

- De la misma forma, son muy reducidos los recursos personales que, en las unidades de asistencia, se destinan a prestar los servicios de asesoramiento contable y económico a los municipios. La adecuada dotación de recursos humanos constituye un factor necesario para que las diputaciones puedan realizar sus obligaciones de asistencia en condiciones óptimas.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

RESUMEN DE INFORME

En las cuatro provincias se ha constatado que algunos municipios recurren a la contratación de empresas externas para recibir los servicios de asesoramiento jurídico, la llevanza de la contabilidad y formación de la Cuenta General -funciones reservadas a funcionarios habilitados- hecho que resulta más patente en las provincias de Jaén y Málaga.

- Los índices de rendición de cuentas a la fecha de finalización del trabajo de campo se han mantenido en valores bajos, entre el 36,14% en los municipios de la provincia de Granada y el 50,55% en el caso de los municipios de Jaén.

  Ninguna de las diputaciones fiscalizadas ha realizado seguimiento de los niveles de rendición de los municipios de su ámbito municipal con el fin de promover el cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas.

- En relación con contratos, convenios y control interno, los niveles de remisión de información de los municipios de los tramos T1 (hasta 5.000 hab.) y T2 (entre 5.000 y 20.000 hab.) a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización son igualmente bajos. Sólo en el caso de las provincias de Jaén y Málaga (excepto en convenios) se observa una remisión por encima del 50%.

- La escasez de recursos de los municipios y de las unidades de asistencia de las diputaciones pue-de ser una causa explicativa de los incumplimientos de rendición. No obstante, no es la única razón de este comportamiento que se observa también en entidades con medios y recursos suficientes, como son los municipios de mayor población e incluso en las propias DDPP.

3. Valoración de la encuesta de satisfacción

Con el fin de conocer el grado de satisfacción de los ayuntamientos por la asistencia recibida de las diputaciones, se ha remitido un cuestionario a una muestra de 40 municipios incluidos en el ámbito territorial de las diputaciones provinciales fiscalizadas. Los resultados obtenidos han sido los siguientes:

- Todos los municipios han manifestado que en algún momento han solicitado apoyo a la Diputación para la asistencia en contabilidad, asesoramiento jurídico, urbanístico y asistencia formativa. También utilizan el programa de contabilidad ofrecido por las diputaciones.

- En todos los casos, los municipios señalan que las diputaciones ponen a su disposición los medios necesarios (teléfonos, sede electrónica, correos, directorio, etc.), para poder

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

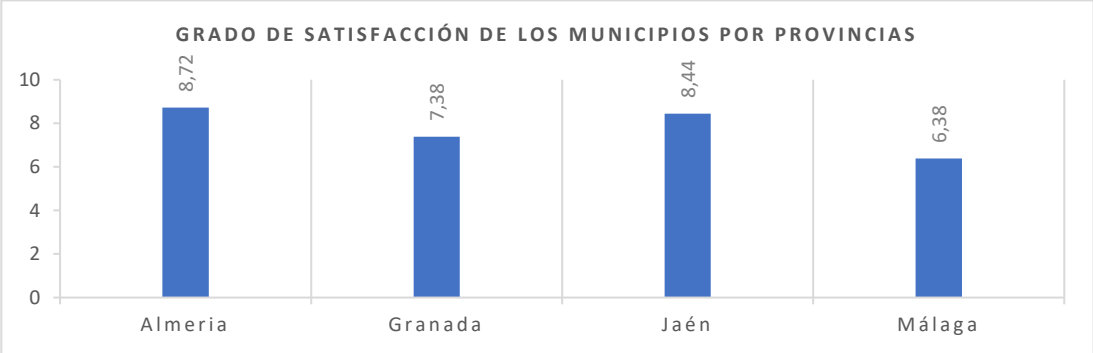
RESUMEN DE INFORME

contactar y realizar las consultas que necesiten, siendo resueltas de forma rápida y, en caso de no ser atendidas se motiva. Además, manifiestan estar informados periódicamente de las novedades normativas y de las obligaciones de rendición de información al Ministerio, Tribunal de Cuentas y Cámara de Cuentas de Andalucía.

- Todos los municipios encuestados (excepto uno de la provincia de Almería) tienen delegadas, mediante convenios con las diputaciones provinciales, la gestión tributaria y recaudatoria y en algunos casos también la inspección.

- La mayor parte de los municipios de las provincias de Almería, Granada y Málaga que han formado parte de la muestra, consideran que las diputaciones deberían implicarse más en los servicios municipales, ya que su intervención ha supuesto una reducción de los costes. Por el contrario, los municipios de la provincia de Jaén no consideran necesaria una mayor implicación de la entidad provincial.

- En cuanto a la valoración del conjunto de la asistencia y asesoramiento prestado por las diputaciones provinciales, los resultados obtenidos a partir de una muestra de municipios de cada provincia se exponen en el siguiente gráfico.



Fuente: Cuestionario remitido a una muestra de municipios de cada provincia

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31

CÁMARA DE CUENTAS
DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-31