CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

SERVICIOS PRESTADOS A LOS MUNICIPIOS POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DE CÁDIZ, CÓRDOBA, HUELVA Y SEVILLA Y EL CONTROL INTERNO DE SU ACTIVIDAD ECONÓMICO-FINANCIERA Y CONTABLE
Ejercicio 2011

El Pleno de la Cámara de Cuentas acordó incluir en su Plan de Actuaciones del 2012 la elaboración de un informe sobre "Los servicios prestados a los municipios por las Diputaciones Provinciales de Cádiz, Córdoba, Huelva y Sevilla y el control interno de su actividad económico-financiera y contable".

El Informe está estructurado en tres partes: una primera general, de la que se reflejan las conclusiones por áreas de las cuatro Diputaciones fiscalizadas; una segunda específica e independiente para cada una de las Diputaciones y los anexos que muestran por áreas las asistencias prestadas a los municipios de su demarcación territorial, en el ejercicio 2011.

El artículo 141 de la Constitución encomienda, en su apartado 2º, el gobierno y la administración autónoma de las provincias a "Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo". Del mismo modo, la Ley Orgánica 2/2007 de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, las señala como órgano representativo y competente para desarrollar estas funciones en el ámbito provincial de su territorio. Concretamente, les confiere capacidad de coordinación municipal, asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios que así lo requieran, además del posible desempeño de servicios supramunicipales.

Por su parte, las disposiciones legales en materia de Régimen Local, las considera responsables y garantes del cumplimiento y efectividad de los servicios públicos municipales.

El objetivo perseguido en este trabajo ha consistido en una fiscalización horizontal de los servicios prestados en el ejercicio 2011 por las Diputaciones Provinciales de Cádiz, Córdoba, Huelva y Sevilla, comprobando los recursos destinados a estas funciones y valorando el nivel de satisfacción de los ayuntamientos receptores de los mismos.

El ámbito subjetivo del informe lo conforman los servicios prestados a los 303 municipios de sus demarcaciones territoriales, siendo los de menos de 20.000 habitantes, los que constituyen la población más importante receptora de los servicios.

Las cuatro provincias cuentan con una población de 4.500.306 habitantes. La provincia de Sevilla es la que cuenta con el número más elevado de municipios, con un total de 105, si bien son Huelva y Córdoba las que tienen más muncipios con una población inferior a 5.000 habitantes.

En el transcurso de la fiscalización, el alcance de la misma se ha visto limitado por la carencia de información solicitada y no proporcionada por las Diputaciones, y que se concreta en las incidencias que a continuación se exponen:

Ninguna de las Diputaciones analizadas ha facilitado la totalidad de los datos concernientes a las aportaciones hechas a las entidades en las que participan, ni los porcentajes de participación en las mismas, así como los compromisos económicos a los que han llegado con tales entes en el ejercicio 2011.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

La Diputación Provincial de Cádiz no ha facilitado la memoria del Plan de Cooperación Provincial de Obras y Servicios, ni del resto de planes de obras, en las que se indiquen los procedimientos por los cuales, los municipios, tienen conocimiento y acceso a los planes y se les conceden las ayudas.

La Diputación Provincial de Córdoba no ha facilitado la información relativa al procedimiento establecido de consultas que han realizado las entidades locales, así como las formalizadas durante el ejercicio y la naturaleza de las mismas.

La falta de colaboración de la Diputación Provincial de Sevilla ha supuesto una limitación a la fiscalización emprendida, que en parte se ha intentado paliar con pruebas alternativas sobre la Cuenta General rendida a esta Institución, e incluyendo información obtenida de la página Web de la Diputación.

Como **Conclusión General** se señala que, a pesar de que las cuatro Diputaciones, a las que se refiere este informe, forman parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, no se pueden considerar, de ninguna forma, asimilables y comparables, al tener estructuras administrativas totalmente diferentes y no homogéneas, tanto en la forma como en el contenido de los servicios prestados a los municipios.

Marco regulador

La normativa específica que regula la actividad de cada Diputación es también tan dispar como la referida en el párrafo anterior. Con carácter general se puede indicar que las Diputaciones de Córdoba y Huelva cuentan con un marco regulador más desarrollado y adaptado a la normativa vigente. La Diputación de Cádiz no dispone de una normativa genérica que contenga las líneas básicas de actuación y que determine los servicios a prestar y los procedimientos a seguir. En la Diputación de Sevilla se ha aprobado la ordenanza reguladora de la prestación de asistencia técnica a las entidades locales de la provincia, con posterioridad al 2011.

Estructura organizativa

La estructura administrativa de las corporaciones se muestra a continuación:

	Departamentos o servicios	Organismos Autónomos	Sociedades Mercantiles	Fundaciones
Cádiz	30	7	3	1
Córdoba	38	4	4	1
Huelva	41	2	1	
Sevilla	93	2	3	

Además, las Diputaciones participan en diferentes entes públicos y privados (sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios). Así, participan minoritariamente en el siguiente número de entidades: Cádiz (37), Córdoba (62), Huelva (12) y Sevilla (44). En numerosos casos dichas participación no responde a objetivos concretos y no se realiza ningún tipo de seguimiento y control, limitándose el papel de las Diputaciones al desembolso de las cantidades de acuerdo con los compromisos de participación asumidos.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

En este sentido se ha recomendado que*, las Diputaciones analicen los objetivos perseguidos con este tipo de estrategias, evaluando el coste y los resultados obtenidos, y que establezcan un procedimiento de control y seguimiento de las entidades participadas.*

Medios Personales

Debido a la dispersión de unidades administrativas cuyo cometido es la realización de actividades relacionadas con la asistencia a municipios, no se ha podido establecer una relación detallada por áreas, ni el número, ni la categoría del personal adscrito a las mismas.

Las plantilla y las relaciones de puestos de trabajo no se ajustan a lo estipulado en el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, ni a la Orden de 6 de febrero de 1989, por la que se aprueba el modelo de la relación de puestos de trabajo y se dictan normas para su elaboración, y no permiten disponer, para cada una de las áreas de actividad, de un conjunto ordenado de puestos definidos y valorados de acuerdo con su contenido.

Las Diputaciones no han constituido el registro de personal previsto en el art 71 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y en el art 90.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), en el que debe estar inscrito todo el personal y donde se tiene que anotar preceptivamente todos los actos que afecten a la vida administrativa del mismo.

Control Interno

No consta que se haya realizado por las Intervenciones, salvo parcialmente en la de Córdoba, el control financiero y de eficacia de sus organismos autónomos y empresas que establece en el art 213 del RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).

En todas las Diputaciones, el personal a cargo del órgano de control interno es un funcionario con habilitación estatal. No ocurre lo mismo en los organismos autónomos dependientes en los que, a pesar del volumen de operaciones que gestionan, la plaza de intervención no está ocupada por un funcionario con habilitación.

El personal adscrito a la intervención no tiene atribuida específicamente sus funciones, careciendo de una estructura que defina las tareas y responsabilidades de cada unidad administrativa y de cada puesto, con la debida coordinación y segregación de funciones. La falta de una estructura adecuada pone de manifiesto una debilidad de control.

Se debe dotar a las intervenciones de personal suficiente y cualificado para que pueda llevar a cabo las funciones que tienen encomendadas y como garantía que contribuya a la mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión administrativa, asegure la fiabilidad de las cifras contables y la protección del patrimonio.

En las Cuentas Generales rendidas a la Cámara de Cuentas de Andalucía, correspondientes al ejercicio 2011, no consta que se hayan realizado los reparos que se regulan en el art. 215 del TRLRHL. No obstante, se ha confirmado con las intervenciones la existencia de reparos tramitados en el ejercicio, sin que, en ningún caso, se haya seguido con los procedimientos que establece el art 216 y siguientes del TRLRHL.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

Por último, el control interno no solo se debe realizar desde el punto de vista financiero, sino que tiene que establecerse desde una configuración integral. En general, las Diputaciones no dejan constancia de que se lleve un control efectivo sobre las actividades que realizan. Las memorias, que en la mayoría de los casos se elaboran, se limitan a facilitar datos o resumen de acciones emprendidas o a realizar, pero sin relacionarlas con las previsiones que se deberían haber cuantificado en la programación.

El control interno no se debe considerar solo exclusivo de la intervención sino que las Diputaciones deben establecer aquellos procedimientos que se consideren adecuados para la toma de decisiones y que coadyuven al control del gasto público.

Prestación del Servicio de Asistencia

Las Diputaciones analizadas no cuentan con un área, departamento, servicio o ente adscrito, cuyo objeto sea la prestación de los servicios a los municipios de una manera centralizada. No obstante, la Diputación de Huelva dispone de la "oficina 079" que, con el objeto de prestar una asistencia integral, cuyo objetivo es centralizar y gestionar las peticiones de asesoramiento por parte de los municipios de la provincia y realizar el seguimiento y control de los expedientes hasta su resolución.

Análisis presupuestario. Asistencia Económica

La asistencia económica se ha analizado desde una perspectiva presupuestaria y engloba el importe de las subvenciones y transferencias entregadas a los ayuntamientos, según se desprende de los capítulos 4 y 7 de la liquidación del presupuesto consolidada.

En Cádiz, se ha transferido a los ayuntamientos de forma directa 30.526 m€, que representa el 56% del capítulo de transferencias. Todos los municipios de la provincia han recibido transferencias.

En Córdoba, del total de obligaciones reconocidas por transferencias, el 83% (50.752 m€) se conceden a municipios. Todos los municipios de la provincia han recibido subvenciones y/o transferencias.

En Huelva del total de transferencias entregadas que ascienden a 14.745 m€, el 35%, se conceden a municipios. Los ayuntamientos de la provincia, salvo Lepe y Huelva, han recibido subvenciones y/o transferencias.

La Diputación de Córdoba es la que asigna un mayor porcentaje de su presupuesto de gastos (el 21%) a la asistencia económica a municipios. El porcentaje mínimo lo presenta Huelva, donde las transferencias y subvenciones representan el 3% del presupuesto total. Todas las Diputaciones realizan en términos relativos un mayor porcentaje de las transferencias entregadas a los municipios comprendidos en el tramo de población de menores de 20.000 habitantes.

Los municipios de las provincias de Cádiz, Córdoba y Huelva, además de recibir las cantidades reseñadas de forma directa, reciben transferencias de forma indirecta a través de las entidades en las que participa (consorcios de bomberos, mancomunidades y entidades locales autónomas).

La Diputación de Sevilla no ha facilitado la liquidación del presupuesto consolidada.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

Otra información presupuestaria

Las cuatro Diputaciones no tenían prevista la concertación de operaciones de endeudamiento a largo plazo en el presupuesto aprobado inicialmente. No obstante, durante el ejercicio 2011 se aprobaron modificaciones presupuestarias en el capítulo 9.

Cádiz	5.662 m€,
Córdoba	20.942 m€,
Huelva	5.639 m€,
Sevilla	58.029 m€ (este importe es el que se desprende de la liquidación de la Diputación, ya que no ha facilitado el consolidado).

Servicio de Asistencia

Las asistencias que las Diputaciones prestan a los municipios se han analizado por tipo de servicios si bien, no siempre se puede diferenciar, de manera clara, cuándo se trata de asistencia técnica y/o material.

La asistencia económica se ha tratado de manera separada y desde una perspectiva presupuestaria, tal como se ha indicado en el epígrafe anterior. No obstante, en los casos que ha sido posible cuantificarla por servicios, se ha procedido a detallarla refiriéndola al gasto real que ha supuesto para cada corporación, con independencia del ejercicio presupuestario al que se ha aplicado.

En general, la asistencia tiene una incidencia más significativa sobre los municipios comprendidos en el tramo de población entre 5.000 y 20.000 habitantes, salvo en Huelva donde los municipios de menos de 5.000 habitantes son los que reciben un mayor número de asistencias.

En las Diputaciones de Cádiz y Córdoba los municipios con una población inferior a 5.000 habitantes, en relación al resto de los tramos, son los que han recibido menor aportación económica. Sin embargo, en este tramo de población, la ratio de asistencia económica por habitante, es más alta que en el resto de los municipios.

Haciendas locales

Este apartado contempla tanto el servicio de recaudación y gestión tributaria, como la asistencia financiera a través de la concesión de anticipos y préstamos a los ayuntamientos.

El servicio de gestión y recaudación tributaria se presta en todas las Diputaciones por un organismo autónomo, excepto en Cádiz, que se realiza a través del Servicio de Recaudación y Gestión Tributaria.

La asistencia material en esta área se instrumenta a través de la firma de convenios que de forma general abarcan y detallan los servicios de recaudación, inspección y gestión de los tributos y recursos municipales. Huelva es la Diputación que ha suscrito más convenios con el 99% de los municipios de la provincia y Sevilla el mínimo con el 83%, si bien, tanto Sevilla como Cádiz tienen suscritos convenios parciales.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Por otro lado, las cuatro Diputaciones han concedido anticipos a los municipios a cuenta de la recaudación prevista y préstamos, como asistencia financiera a las entidades locales de su demarcación.

Planes provinciales

Entre las competencias propias de las diputaciones está la de coordinación de los servicios municipales, que se instrumenta por medio de los Planes Provinciales aprobados anualmente por las diputaciones, centrándose, fundamentalmente, en los servicios municipales obligatorios.

Los planes provinciales ejecutados son en su mayoría planes de obras e infraestructuras.

No existe coincidencia en los planes aprobados entre una y otra Diputación, salvo los relativos a los planes provinciales de cooperación de las obras y servicios de competencia municipal y los planes de fomento de empleo agrario. La inclusión de los criterios de distribución de recursos para el Programa Provincial de Obras y Servicios es obligatoria y se realiza según señala la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

En todas las Diputaciones hay una mayor incidencia de los planes en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes.

Urbanismo y vivienda

Los trabajos desarrollados en el área de urbanismo abarcan desde la gestión de los proyectos, hasta la realización y seguimiento de las obras, así como, la elaboración de licencias e informes.

Las Diputaciones de Cádiz y Córdoba han realizado una mayor asistencia en este ámbito, presentando una gran diferencia en términos absolutos con la prestada por las otras dos Diputaciones. Estas primeras, disponen de diferentes oficinas en distintos municipios de la provincia para dar servicio según las zonas geográficas.

Durante el ejercicio 2011 la asistencia en el ámbito de la vivienda protegida, que engloba la gestión integral en la promoción de este tipo de vivienda, ha quedado reducida a niveles muy bajos, prácticamente residual dadas las circunstancias económicas.

Deporte

La asistencia prestada por las diputaciones relacionadas con el deporte engloba, por una parte, actuaciones de impacto provincial, en las que se realizan acciones en el ámbito escolar, federado asociativo y laboral, en las que no es posible medir el impacto municipal, y, por otra, aquellas que inciden directamente sobre los municipios y que comprenden, entre otras, la asistencia económica para las infraestructuras y adquisición de material deportivo; asistencia material y técnica para la realización de los planes locales de instalaciones deportivas; asistencia económica para la contratación de personal; así como, la asistencia técnica y material para diseño y ejecución de los programas municipales de deportes.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Cultura

Todas las Diputaciones prestan servicios a los municipios en el área de Cultura, aunque la importancia, en términos económicos de la asistencia en este área, es residual.

Medio ambiente

Las asistencias en medio ambiente prestadas por las Diputaciones pueden dividirse entre las que tienen impacto provincial, y las que responden a asistencias sobre municipios concretos. Se han realizado 765 asistencias de las que el 65% (494), se llevan a cabo en municipios cuya población es menor de 5.000 habitantes, el 24% (182), en los de población de entre 5.000 y 20.000 habitante, y finalmente, el 12% (89) en los de mayor de 20.000 habitantes.

Secretaría, asistencia jurídica e intervención

El art. 26.3 de la LRBRL, dispone que las diputaciones provinciales tienen que garantizar el desempeño, en las corporaciones municipales, de las funciones públicas de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, y la de control y la fiscalización interna, así como la de contabilidad, tesorería y recaudación.

Las Diputaciones destinan escasos recursos a la asistencia administrativa para la adecuada prestación por las corporaciones municipales de las funciones públicas necesarias de secretaría, intervención y tesorería. Si bien realizan asesoramiento jurídico y técnico en los municipios de sus provincias de manera recurrente, disponiendo de una estructura que, aunque dispar, se considera suficiente en todos los casos, no ocurre lo mismo para el asesoramiento económico-financiero, ya que apenas se presta, siendo el carácter de la prestación de esta asitencia puntual.

Dado que todas las Diputaciones a través de los servicios informáticos ponen a disposición de los municipios aplicaciones contables de las que hacen uso un porcentaje elevado de éstos, se deberían establecer de manera paralela unos servicios de asesoramiento económico-financiero.

Administración electrónica

La asistencia electrónica se presta, por un lado, con la implantación, creación y mantenimiento de los portales de servicios telemáticos y/o sedes electrónicas en los municipios de la provincia y, por otro, con la puesta a disposición de paquetes de gestión municipal que engloban diferentes aplicaciones tales como contabilidad, nóminas y gestión del padrón.

Consultas

Los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, tienen una necesidad permanente de asesoramiento y asistencia en el ámbito contable y económico-financiero, aspecto relacionado de manera directa con la no rendición de las cuentas por parte de los ayuntamientos.

Solo han facilitado el detalle de las consultas las Diputaciones de Cádiz y Huelva.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

El área de cooperación municipal, infraestructura y medio ambiente y la sociedad EPICSA tienen establecido un mecanismo o sistema de consultas de los que se deja constancia tanto de los municipios como del asunto o materia sobre la que se ha realizado. En el resto de áreas de la Diputación de Cádiz, no se mantiene control alguno de las consultas que se plantean por los distintos ayuntamientos.

La "Oficina 079"de la Diputación de Huelva tiene entre sus funciones la centralización y gestión de las peticiones de asesoramiento y consulta de los municipios de la provincia.

Córdoba y Sevilla no disponen de información de los trámites y resoluciones de las consultas que presentan las entidades locales.

Se recomienda, especialmente a las Diputaciones de Cádiz, Córdoba y Sevilla, establecer un sistema que centralicen y gestionen las peticiones de asesoramiento de los diferentes municipios, con independencia de que las mismas deban derivarse a áreas concretas de la Diputación y, a través del cual, se realice su control y seguimiento hasta su resolución. El establecimiento de este tipo de herramientas constituye un instrumento eficaz para determinar las necesidades de los municipios y realizar una planificación de la asistencia económica, técnica y material más ajustada a sus necesidades.

Otras prestaciones

Las Diputaciones están desarrollando actividades en el ámbito de los **servicios sociales, salud pública, educación y turismo,** que no corresponden con las competencias que la legislación vigente les atribuye como propias. Si bien cabe precisar que la Ley 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía, contempla la posibilidad de que la Junta de Andalucía delegue en estas entidades, competencias propias, como las señaladas, siempre bajo la dirección y control de la Comunidad Autónoma. Tal aspecto también viene recogido, tanto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales como en la Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Evaluación de la asistencia por los ayuntamientos

Para evaluar los servicios prestados por parte de las Diputaciones se ha remitido un cuestionario a una muestra de municipios con el objetivo de conocer la opinión acerca de los servicios recibidos, siendo los municipios de Córdoba y de Cádiz los que han tenido un índice de respuestas más alto. De las respuestas recibidas se puede concluir que la asistencia técnica prestada por las Diputaciones, es la que obtiene mejor valoración, mientras que la asistencia económica presenta la valoración media más baja.

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 Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46