



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 723

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ASISTENCIA A
LOS MUNICIPIOS DE MENOR DIMENSIÓN, EN
RELACIÓN CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS, POR
LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES**

*EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 20 de julio, el **Informe de Fiscalización de la asistencia a los municipios de menor dimensión, en relación con la rendición de cuentas, por las Diputaciones Provinciales**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria y al Pleno de las Entidades Locales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.*

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	1
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN	1
I.2. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES.....	1
II. ANTECEDENTES Y MARCO LEGAL	1
III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	3
III.1. SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA RENDICIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES AL TRIBUNAL POR LOS MUNICIPIOS PERTENECIENTES AL ÁMBITO TERRITORIAL DE LAS PROVINCIAS OBJETO DE FISCALIZACIÓN	4
III.2. EL SERVICIO DE ASISTENCIA A MUNICIPIOS EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. ASPECTOS ESTRUCTURALES Y ECONÓMICOS	10
III.2.1. Estructura y medios personales de los Servicios de Asistencia	11
III.2.2. Presupuesto y financiación	14
III.3. PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ASISTENCIA, A LOS MUNICIPIOS EXIMIDOS DE LA OBLIGACIÓN DE MANTENER EL PUESTO DE SECRETARÍA.....	15
III.4. SEGUIMIENTO POR LAS DIPUTACIONES DE LA PROVISIÓN DE LOS PUESTOS DE SECRETARÍA-INTERVENCIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE SU ÁMBITO TERRITORIAL.....	18
III.5. RELACIÓN ENTRE LAS ACTUACIONES DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN EL ÁMBITO DE LA ASISTENCIA ECONÓMICO-CONTABLE Y LOS NIVELES DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS MUNICIPIOS	19
III.5.1. Provincias cuyos municipios presentaron niveles elevados de rendición de cuentas.....	20
<i>III.5.1.1. Procedimientos de la puesta a disposición de los servicios de asistencia a los municipios.....</i>	20
<i>III.5.1.2. Atención de consultas.....</i>	21
<i>III.5.1.3. Apoyo en la llevanza de la contabilidad</i>	21
<i>III.5.1.4. Apoyo informático</i>	22
<i>III.5.1.5. Formación</i>	24
<i>III.5.1.6. Remisión de novedades legislativas.....</i>	25
III.5.2. Provincias cuyos municipios presentaron niveles medios de rendición de cuentas	26
<i>III.5.2.1. Procedimientos de la puesta a disposición de los municipios de los servicios de asistencia.....</i>	26
<i>III.5.2.2. Atención de consultas.....</i>	27
<i>III.5.2.3. Apoyo en la llevanza de la contabilidad</i>	27
<i>III.5.2.4. Apoyo informático</i>	28
<i>III.5.2.5. Formación</i>	29
<i>III.5.2.6. Remisión de novedades legislativas.....</i>	31
III.5.3. Provincias cuyos municipios presentaron niveles bajos de rendición de cuentas	31
<i>III.5.3.1. Procedimientos de la puesta a disposición de los municipios de los servicios de asistencia.....</i>	31
<i>III.5.3.2. Atención de consultas.....</i>	31
<i>III.5.3.3. Apoyo en la llevanza de la contabilidad</i>	32

<i>III.5.3.4. Apoyo informático</i>	33
<i>III.5.3.5. Formación</i>	34
<i>III.5.3.6. Remisión de novedades legislativas</i>	36
III.6. CONTROL INTERNO ESTABLECIDO POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES SOBRE LA ASISTENCIA PRESTADA A LOS MUNICIPIOS	36
III.7. VALORACIÓN POR LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE ASISTENCIA PRESTADO POR LAS CORRESPONDIENTES ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES	38
IV. CONCLUSIONES	40
V. RECOMENDACIONES	42
ANEXOS	

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización de la asistencia a los municipios de menor dimensión, en relación con la rendición de cuentas, por las Diputaciones provinciales, se promovió a iniciativa del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Este procedimiento fiscalizador se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2004 aprobado por acuerdo del Pleno de 17 de diciembre de 2003.

Los objetivos establecidos en las correspondientes Directrices Técnicas, que fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal en su sesión de 22 de junio de 2004, han sido los siguientes:

- Valorar la asistencia jurídica, económica y técnica prestada por las Entidades locales supramunicipales a los municipios menores de 5.000 habitantes integrados en su ámbito territorial y en relación con la rendición de cuentas de estas Entidades al Tribunal de Cuentas.
- Analizar y valorar las medidas que en este sentido se hayan implantado a lo largo del ámbito temporal de la fiscalización, así como la potenciación y el desarrollo de las ya existentes.
- Analizar los mecanismos de seguimiento y control de la puesta en práctica y ejecución de estas medidas.

Las actuaciones fiscalizadoras se desarrollaron sobre aquellas Entidades locales supramunicipales pertenecientes al ámbito territorial de las Comunidades Autónomas que no tenían constituido Órgano de Control Externo o que, teniéndolo, no estaba en funcionamiento o no tenía atribuidas competencias sobre el subsector local en el período fiscalizado. En el *Anexo I* se relacionan las 20 Entidades que integraron el ámbito subjetivo.

Respecto al ámbito temporal, la fiscalización comprendió el análisis de las actuaciones desarrolladas por las Diputaciones provinciales y demás entes supramunicipales, en relación con la rendición de las cuentas anuales de los ejercicios 1998 a 2002, en el marco de la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de población inferior a 5.000 habitantes de su ámbito territorial.

I.2. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

En cumplimiento del art. 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de esta fiscalización fueron remitidos a los Presidentes de las 19 Diputaciones provinciales y del Consejo insular de Mallorca, así como a quienes ostentaron dichos cargos durante el período fiscalizado, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que estimasen pertinentes. Dentro del plazo legal concedido, se recibieron las alegaciones que, en virtud de lo dispuesto en el mencionado art. 44, se incorporan a este Informe, en el que se han realizado las modificaciones que se han considerado procedentes como consecuencia del contenido de dichas alegaciones.

II. ANTECEDENTES Y MARCO LEGAL

El artículo 34 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, así como la Ley Reguladora de Haciendas Locales establecen el sometimiento de las cuentas y de la gestión económica de las Entidades

locales a la fiscalización del Tribunal de Cuentas. El ejercicio de esta función fiscalizadora se ha visto dificultado por el reiterado incumplimiento y retraso por parte de estas Entidades de la obligación legal de rendición de cuentas a este Tribunal, fundamentalmente por las Entidades de menor dimensión. Estas circunstancias se han venido poniendo de manifiesto en los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas.

La Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas ante esta situación instó al Tribunal de Cuentas a elaborar una Moción relativa a las posibles soluciones legales y administrativas para que las Entidades locales rindieran sus cuentas de forma completa y en los plazos legalmente establecidos.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 30 de abril de 2003 aprobó dicha Moción, en la que se pusieron de manifiesto diversos factores identificados como determinantes del retraso y la falta de rendición de las cuentas anuales de las Entidades locales al Tribunal.

Se destacaron, dentro de estos factores, aspectos normativos, tales como la estructura, tramitación y requisitos para la rendición de la Cuenta General de las Entidades locales, así como la regulación de las formas de provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación nacional (responsables de la formación de las cuentas). En la Moción se propusieron medidas conducentes a las modificaciones normativas necesarias para colaborar en la solución de los problemas detectados, algunas de las cuales ya se tuvieron en consideración en las reformas del marco jurídico del subsector local, cuyas principales novedades han sido la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, el Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, las Ordenes del Ministerio de Economía y Hacienda de 23 de noviembre de 2004 por las que se aprueban las Instrucciones de los Modelos Básico, Simplificado y Normal de Contabilidad Local, y el RD 834/2003, de 27 de junio, por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

Además de los aspectos normativos, también se identificaron y así se puso de manifiesto en la Moción, otros factores coadyuvantes a la falta de rendición de cuentas por las Entidades locales, tales como la falta de medios personales debidamente cualificados, la insuficiencia de medios informáticos para el adecuado cumplimiento de las obligaciones contables y financieras, e incluso la falta de voluntad de cumplir con la exigencia legal de rendir las cuentas.

En relación con este segundo grupo de factores, también se hizo referencia al apoyo que las Diputaciones provinciales y Consejos y Cabildos Insulares, debían prestar a los Ayuntamientos de su ámbito territorial para el adecuado cumplimiento de la obligación legal de rendir sus cuentas anuales y a este respecto la Moción, entre las propuestas formuladas incluyó la necesidad de *“instar a las Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas uniprovinciales a que den respuesta adecuada al cumplimiento del deber de apoyo y colaboración que la legislación vigente les impone, sobre todo por lo que se refiere a las Entidades de menor dimensión en su ámbito territorial. En este sentido se estima conveniente potenciar y desarrollar los procedimientos ya existentes en gran parte de las entidades supramunicipales estableciendo los mecanismos de seguimiento y control de eficacia en la utilización de estos recursos”*.

Con objeto de facilitar el mejor desempeño en la asistencia jurídica, económica y técnica que deben prestar las Entidades supramunicipales a los municipios de su ámbito territorial, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, y a raíz de la propuesta contenida en la Moción, este Tribunal remite periódicamente a dichas Entidades supramunicipales, información de los municipios de población inferior a 5.000 habitantes, pertenecientes al ámbito territorial de cada una de estas Entidades, que no han cumplido la obligación de rendir sus cuentas anuales.

Las principales normas que integran el marco legal vigente en el periodo 1998 a 2002 fueron: la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, el Texto Refundido de Régimen Local (TRRL), la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, de Régimen Jurídico de los Funcionarios de la Administración Local con Habilitación de carácter Nacional y el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio sobre la provisión de puestos de trabajo reservados a Funcionarios con Habilitación de carácter Nacional.

La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica de las Entidades supramunicipales, está regulada, con carácter general, en la LRBRL y en el TRRL. Los artículos 26.3 y 36 de la LRBRL, señalan que esta asistencia se dirigirá preferentemente, en el marco jurídico y económico, a garantizar el desempeño en las Corporaciones Locales de las funciones públicas necesarias. Estas funciones, definidas en el artículo 92.3 del mismo texto legal, son las de secretaría, comprensiva de la fe pública y asesoramiento legal preceptivo, y además, el control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación. Por su parte, el artículo 30.6 del TRRL, hace extensiva la colaboración al asesoramiento jurídico, económico y técnico.

El artículo 41 de la LRBRL, establece la asunción de las competencias de las Diputaciones provinciales por los Consejos insulares en el caso de la Comunidad Autónoma Balear, y por los Cabildos insulares en la Comunidad Autónoma Canaria.

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En el desarrollo de la fiscalización se solicitó a las Diputaciones provinciales y Consejos insulares información sobre aspectos relativos al servicio de asistencia a los municipios tales como los medios personales y materiales con los que contó para su desarrollo, las subvenciones otorgadas a los municipios, las formas de provisión utilizadas en la provincia para la cobertura de los puestos de trabajo de Secretaría-Intervención, la identificación y descripción de las líneas de actuación desarrolladas en materia económico-contable para dar cumplimiento a esta obligación legal y el seguimiento y los procedimientos de control interno establecidos sobre dichas medidas.

Una vez analizada la información recibida y teniendo en cuenta los niveles medios de rendición de los municipios de población inferior a 5.000 habitantes de las 20 provincias fiscalizadas, se seleccionó una muestra de 12 Entidades supramunicipales¹ sobre las que se realizaron actuaciones fiscalizadoras específicas. En el *Anexo II* se relacionan las Entidades de la muestra indicando el número de municipios menores de 5.000 habitantes y la población que corresponde a cada una de ellas.

La distribución de las provincias por niveles de rendición se estableció atendiendo a los siguientes criterios y con los resultados que a continuación se detallan:

- Provincias cuyos municipios rindieron sus cuentas a este Tribunal en un porcentaje superior al 85% y que, además, el porcentaje de rendición con retraso superior a un año no alcanzó el 10%. Estas provincias, cuyos municipios presentaron mejores niveles de rendición, fueron: Badajoz, Cáceres, Ciudad Real, Palencia y Valladolid. De estas cinco, se seleccionaron como integrantes de la muestra las Diputaciones de Badajoz, Ciudad Real y Palencia.

¹ Las Diputaciones provinciales de Albacete, Badajoz, Burgos, Ciudad Real, Huesca, Palencia, Segovia, Soria, Teruel, Zamora y Zaragoza y el Consejo insular de Mallorca.

- Provincias cuyos municipios rindieron sus cuentas en un porcentaje que se situó entre el 85 y el 70%, y provincias en las que el porcentaje de rendición alcanzó el 85%, pero la rendición con retraso superior a un año afectó a más del 10% de los municipios de la provincia. Las provincias que se situaron en uno de estos dos grupos y cuyos municipios presentaron niveles medios de rendición fueron: Ávila, Burgos, Guadalajara, León, Salamanca, Segovia, Soria y Toledo. De estas ocho Entidades se seleccionaron como integrantes de la muestra las Diputaciones de Burgos, Segovia y Soria.
- Provincias cuyos municipios rindieron sus cuentas en un porcentaje inferior al 70%. Se situaron en este nivel las provincias de Albacete, Baleares, Cuenca, Huesca, Teruel, Zamora y Zaragoza. Se seleccionaron como integrantes de la muestra las Diputaciones de Albacete, Huesca, Teruel, Zamora y Zaragoza y el Consejo insular de Mallorca.

En las Entidades supramunicipales integrantes de la muestra se realizaron comprobaciones respecto a las actuaciones concretas de asistencia y asesoramiento a municipios, desarrolladas a lo largo del periodo fiscalizado y al seguimiento y control de dichas actuaciones.

A pesar de que la asistencia y el asesoramiento a los municipios es competencia de las Diputaciones provinciales, Baleares y León presentaron particularidades respecto al resto de provincias. En el primer caso, como consecuencia de su organización geográfica y territorial, las competencias de las Diputaciones provinciales, según determina el artículo 41.3 de la LRBRL son asumidas por los tres Consejos insulares de la provincia, Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera. Los resultados que se exponen, en función de la inclusión de la provincia de Baleares en la muestra corresponden a las tareas llevadas a cabo por el Consejo insular de Mallorca, ya que los municipios menores de 5.000 habitantes sobre los que tuvieron competencias los Consejos Insulares de Menorca e Ibiza-Formentera fueron respectivamente cuatro y uno, careciendo de representatividad en el conjunto.

En León, la Diputación provincial delegó la asistencia y cooperación técnica, jurídica y económica a los municipios integrantes de la Comarca de El Bierzo en ésta Entidad supramunicipal, delegación que se realizó al amparo de la Ley 1/1991 de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de 14 de marzo, por la que se creó y reguló dicha Comarca.

III.1. SITUACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA RENDICIÓN DE LAS CUENTAS ANUALES AL TRIBUNAL POR LOS MUNICIPIOS PERTENECIENTES AL ÁMBITO TERRITORIAL DE LAS PROVINCIAS OBJETO DE FISCALIZACIÓN

La situación y evolución de la rendición de las cuentas anuales en los cinco ejercicios a que se refiere el ámbito temporal de la fiscalización constituye la referencia objetiva que permite valorar las diferentes líneas de asistencia llevadas a cabo por las Diputaciones provinciales y analizar su influencia en los índices de rendición de las cuentas anuales de los municipios de su ámbito territorial.

Los municipios incluidos en el ámbito subjetivo de la fiscalización presentaron la siguiente distribución por tramos de población²:

² Los datos de población corresponden al censo de 2002.

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS POR TRAMOS DE POBLACIÓN

Tramos de población	Número de municipios	Porcentajes
Menores de 500	2.803	68
Entre 500 y 2.000	1.044	25
Entre 2.000 y 5.000	302	7
TOTAL	4.149	100

La distribución presentada en el cuadro anterior, en términos generales es representativa de la mayoría de las 20 provincias fiscalizadas. Las excepciones se han producido en las provincias de Albacete, Badajoz, Ciudad Real y Baleares que tienen un porcentaje inferior al 25% de municipios con población inferior a 500 habitantes, y en las provincias de Burgos, Guadalajara y Soria que, por el contrario, superan ampliamente la media de municipios con población inferior a 500 habitantes, alcanzando hasta el 90%.

Los porcentajes de municipios, por tramos de población, que no han rendido las cuentas al Tribunal correspondientes a los mencionados ejercicios hasta 1 de noviembre de 2005, con independencia de que dicha rendición se haya producido incumpliendo el plazo legal, fueron los siguientes:

Cuadro 2
CUENTAS NO RENDIDAS

Tramos de población	(Porcentajes)				
	1998	1999	2000	2001	2002
Menores de 500	26	26	25	27	28
Entre 500 y 2.000	17	18	18	19	20
Entre 2.000 y 5.000	11	8	9	12	13
TOTAL	23	23	22	24	25

Se observa que los municipios de menor población fueron los que presentaron peores niveles de rendición y el cumplimiento se incrementa a la vez que aumenta el tamaño del municipio. Por otra parte, los ejercicios más antiguos presentan niveles de rendición más elevados porque el plazo transcurrido desde el nacimiento de la obligación ha sido superior, al considerar una única fecha de cierre de los trabajos.

Los porcentajes de falta de rendición de los municipios menores de 5.000 habitantes, correspondientes a cada una de las veinte provincias fiscalizadas, fueron los siguientes:

Cuadro 3
CUENTAS NO RENDIDAS

Provincias	(Porcentajes)				
	1998	1999	2000	2001	2002
Albacete	35	29	32	36	34
Ávila	16	18	23	20	18
Badajoz	13	13	11	13	15
Baleares	28	25	28	36	39
Burgos	25	24	25	25	26
Cáceres	18	18	15	17	19
Ciudad Real	4	3	7	7	9
Cuenca	32	34	34	35	33
Guadalajara	24	25	20	23	26
Huesca	31	32	28	31	26
León	14	14	14	15	16
Palencia	10	10	13	12	14
Salamanca	18	20	21	23	26
Segovia	25	27	25	25	29
Soria	21	16	18	26	27
Teruel	33	35	31	31	34
Toledo	17	17	16	18	21
Valladolid	15	12	12	16	16
Zamora	27	28	30	32	34
Zaragoza	37	38	33	34	33

Como puede observarse, se producen importantes diferencias en los niveles de cumplimiento de la obligación de rendir las cuentas anuales de unas provincias respecto a otras; sin embargo, los porcentajes de falta de rendición de cuentas de los municipios de cada una de las provincias, no sufrieron variaciones significativas durante los cinco ejercicios fiscalizados, con las excepciones de Baleares, Salamanca, y Zamora, donde los índices de falta de rendición de sus municipios sufrieron un incremento de once, ocho y siete puntos respectivamente. Por otra parte, los municipios de la provincia de Zaragoza, aunque en los cinco ejercicios presentaron unos porcentajes de falta de rendición superiores a la media, tuvieron una tendencia descendente a partir del ejercicio 2000.

Las provincias cuyos municipios no rindieron sus cuentas a este Tribunal en mayor medida fueron Albacete, Baleares, Cuenca, Teruel, Zamora y Zaragoza y aquellas cuyos municipios mayoritariamente rindieron sus cuentas fueron Badajoz, Ciudad Real, León, Palencia y Valladolid.

En el cuadro 4 se detallan los porcentajes correspondientes a la rendición de los municipios integrantes de la totalidad de las provincias fiscalizados, clasificados por tramos de población, distinguiendo para cada uno de los ejercicios, si la rendición de cuentas se produjo antes del 15 de octubre del ejercicio siguiente al que se refieren, plazo de rendición establecido en el artículo 204 de la LRHL, o con posterioridad a esa fecha.

Cuadro 4
RENDICIÓN DE CUENTAS EN PLAZO Y FUERA DE PLAZO

(Porcentajes)

Tramos de población	1998		1999		2000		2001		2002	
	En plazo	Fuera plazo	En plazo	Fuera plazo	En plazo	Fuera plazo	En plazo	Fuera plazo	En plazo	Fuera plazo
Menores de 500	26	48	23	51	28	47	28	45	36	36
Entre 500 y 2.000	30	53	23	59	28	54	29	52	36	44
Entre 2.000 y 5.000	26	63	19	73	21	70	26	62	29	58
TOTAL	26	50	23	54	27	51	28	48	36	39

En el cuadro 5 se detallan, por provincias, los niveles de rendición en plazo y fuera de plazo de los municipios de menos de 5.000 habitantes:

Cuadro 5
RENDICIÓN DE CUENTAS EN PLAZO Y FUERA DE PLAZO

(Porcentajes)

Provincias	1998		1999		2000		2001		2002	
	En plazo	Fuera plazo	En plazo	Fuera plazo	En plazo	Fuera plazo	En plazo	Fuera plazo	En plazo	Fuera plazo
Albacete	11	54	12	59	15	53	15	49	23	43
Avila	32	51	28	54	34	43	34	45	45	36
Badajoz	29	58	22	65	26	63	23	64	29	56
Burgos	23	52	23	52	28	47	29	46	40	34
Cáceres	40	42	28	54	42	43	44	39	49	32
Ciudad Real	28	68	20	77	24	69	24	69	23	68
Cuenca	23	45	17	49	18	48	23	43	27	40
Guadalajara	28	48	22	53	26	54	31	46	35	39
Huesca	27	42	19	49	20	52	15	54	29	45
León	31	55	25	61	28	58	27	58	37	47
Baleares	17	55	14	61	14	58	6	58	19	42
Palencia	48	42	41	49	46	41	49	39	56	30
Salamanca	30	52	27	53	29	50	30	47	45	29
Segovia	23	51	13	60	17	59	19	56	28	43
Soria	37	42	32	52	32	50	25	49	34	39
Teruel	21	46	16	49	24	45	27	42	24	42
Toledo	21	62	20	63	20	64	25	57	28	51
Valladolid	26	59	28	60	41	47	36	48	36	48
Zamora	17	56	16	56	18	52	23	45	35	31
Zaragoza	19	44	18	44	19	48	25	41	33	34

Los municipios de población inferior a 5.000 habitantes de las provincias de Albacete y Baleares son los que presentaron los niveles de rendición en plazo más bajos. Los municipios de estas dos provincias, junto con los de Cuenca, Huesca, Teruel, Zamora y Zaragoza presentaron además, los porcentajes más elevados de falta de rendición de cuentas, afectando esta irregularidad a más del 30% de los municipios de cada una de estas provincias.

En el ejercicio 2002, casi todas las provincias mejoraron sensiblemente el porcentaje de rendición en plazo. Esta mejora se debió fundamentalmente a que municipios, que en el periodo 1998-2001 rindieron fuera de plazo, remitieron a este Tribunal sus cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2002 dentro del plazo establecido en la normativa vigente; no se produjo por tanto una mayor rendición en conjunto, sino que se corrigió en un número significativo de municipios, la rendición fuera de plazo. Esta mejora afectó fundamentalmente a las provincias de Burgos, León, Salamanca y Zamora. En el *Anexo III* se expone la situación interprovincial de la rendición de cuentas en plazo, en los cinco ejercicios fiscalizados.

Se ha analizado la evolución del número de municipios que mantuvieron una falta de rendición de cuentas constante distribuyéndose en dos grupos los cinco ejercicios fiscalizados, por una parte, 1998, 1999 y 2000, y por otra parte, 2000, 2001 y 2002, con objeto de comparar el índice de municipios que no rindieron cuentas en ningún ejercicio del primer grupo, y aquellos que no lo hicieron en ninguno de los otros tres. El número total de municipios que no rindieron fue respectivamente, 709 y 742, lo que representa aproximadamente el 17% del censo total, no habiéndose modificado, por tanto, la situación de aquellos municipios que de forma continuada no rinden sus cuentas a este Tribunal.

Esta situación de falta de rendición se detalla en el cuadro 6, donde se expone el número de municipios que no han rendido cuentas al Tribunal en ninguno de los ejercicios fiscalizados, y el porcentaje que representan respecto al total de los menores de 5.000 habitantes, por tramos de población.

Cuadro 6
CUENTAS NO RENDIDAS EN NINGUNO DE LOS CINCO EJERCICIOS FISCALIZADOS

Tramos de población	Nº total de municipios	Municipios que no han rendido cuentas	
		Número	Porcentaje
Menores de 500	2.803	487	17
Entre 500 y 2.000	1.044	107	10
Entre 2.000 y 5.000	302	12	4
TOTAL	4.149	606	15

Por provincias, esta situación se expone en el cuadro 7, donde se aprecia que las provincias con mayor número de municipios afectados por el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas fueron Albacete, Cuenca, Teruel, Zamora y Zaragoza, con porcentajes que oscilaron entre el 20% y el 23% del total de sus municipios.

Cuadro 7
CUENTAS NO RENDIDAS EN NINGUNO DE LOS CINCO EJERCICIOS FISCALIZADOS

PROVINCIA	Nº total de municipios	Municipios que no han rendido cuentas	
		Número	Porcentaje
Albacete	79	17	22
Ávila	244	26	11
Badajoz	136	8	6
Baleares	36	6	17
Burgos	366	57	16
Cáceres	207	22	11
Ciudad Real	78	1	1
Cuenca	231	51	22
Guadalajara	285	35	12
Huesca	195	35	18
León	202	23	11
Palencia	186	14	8
Salamanca	356	45	13
Segovia	205	36	18
Soria	180	22	12
Teruel	233	53	23
Toledo	185	23	12
Valladolid	218	20	9
Zamora	245	50	20
Zaragoza	281	62	22
TOTAL	4.149	606	15

III.2. EL SERVICIO DE ASISTENCIA A MUNICIPIOS EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. ASPECTOS ESTRUCTURALES Y ECONÓMICOS

Las Diputaciones provinciales, así como en el Consejo insular de Mallorca, dieron cumplimiento a la obligación legal, prevista en el artículo 36 de la LRBRL, de prestación de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, mediante unidades administrativas que prestaron el servicio de asesoramiento y asistencia.

La prestación de asistencia jurídica, económica y técnica, no se desarrolla en el conjunto de la normativa local, y son los Reglamentos de funcionamiento de los servicios los que, en su caso, establecen las actuaciones o servicios concretos que las Diputaciones deben poner a disposición de los municipios. Por otra parte, el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado, justifica en muchos casos que en la prestación del servicio de asistencia rija el principio rogado o de petición municipal, es decir la intervención de la Entidad supramunicipal se produce, salvo en actuaciones muy concretas, como puede ser la asistencia a los municipios eximidos de mantener el puesto de Secretaria, mediante la previa solicitud por parte de los órganos competentes del municipio. Sin embargo, estos condicionamientos no impiden que las Entidades supramunicipales adopten políticas activas de ofrecimiento del servicio de asistencia a los municipios.

Por otra parte, el gran número de municipios de muy reducida dimensión y capacidad de gestión, a los que se debe prestar apoyo y asesoramiento, constituye una dificultad para la prestación de los servicios de asistencia a los mismos, y por ello la falta de rendición de cuentas y la rendición con retraso tienen mayor

incidencia en los municipios de menos de 5.000 habitantes, que suponen el 85% del total de los existentes en España, de los que a su vez, el 71% tiene una población inferior a 1.000 habitantes.

III.2.1. Estructura y medios personales de los Servicios de Asistencia

La asistencia a la totalidad de municipios del ámbito territorial de la fiscalización se prestó por los servicios de las Diputaciones provinciales, excepto en la provincia de Baleares, en cuyos municipios la asistencia se prestó por los tres Consejos insulares de las islas, y en la de León, donde la asistencia y asesoramiento a los municipios de la provincia se prestó por la Diputación provincial o por la Comarca de El Bierzo, dependiendo de la distribución territorial y en virtud de la delegación efectuada por la Diputación a esta Comarca. En esta última provincia el censo de municipios de población inferior a 5.000 habitantes incluyó en el ejercicio 2002 a 202 municipios, 37 de los cuales recibieron la asistencia y el asesoramiento objeto de la fiscalización de la Comarca de El Bierzo.

Por su parte, las islas integrantes de la provincia de Baleares contaron con 36 municipios menores de 5.000 habitantes, de los cuales 31 recibieron la asistencia del Consejo insular de Mallorca, 4 estaban integrados en el ámbito competencial del Consejo insular de Menorca y 1 en el de Ibiza-Formentera.

Los servicios que han prestado a los municipios los Entes supramunicipales correspondientes se concretan en las siguientes líneas de asistencia: garantía en el desempeño de las funciones públicas necesarias, asesoramiento jurídico, asesoramiento económico y administrativo, asesoramiento urbanístico, defensa judicial, asistencia informático-contable, asistencia en la elaboración de los padrones municipales de habitantes, asistencia en la elaboración y llevanza del inventario de bienes y en la formación de archivos municipales, asistencia en la gestión recaudatoria, formación y participación en tribunales de selección de funcionarios para la ocupación del puesto de Secretaría-Intervención.

De las diferentes líneas de asistencia y asesoramiento señaladas, se han analizado, de acuerdo con los objetivos establecidos en las Directrices Técnicas, el asesoramiento jurídico, el asesoramiento económico y administrativo, la asistencia informático-contable y la formación. De estas líneas, se han fiscalizado las actuaciones relacionadas con la rendición de cuentas por los municipios de población inferior a 5.000 habitantes.

En doce³ de las veinte Entidades fiscalizadas existió una única unidad administrativa destinada a dar cumplimiento a la obligación legal de prestar asistencia a los municipios. Esta unidad cubría los cuatro aspectos de la asistencia fiscalizados, con independencia de que en algunos casos también asumía funciones de asistencia y asesoramiento correspondientes a otras líneas de actuación. En dos Diputaciones, Teruel y Zaragoza, la unidad de asistencia y asesoramiento no estuvo en funcionamiento durante la totalidad del periodo fiscalizado; Teruel la creó en 2000 y Zaragoza en 2001.

La organización del servicio de asistencia en las ocho Diputaciones restantes estuvo distribuida en varias unidades administrativas, según el siguiente detalle:

- En las Diputaciones de Badajoz, Huesca y Salamanca la prestación de asistencia económica, presupuestaria y contable, la asistencia informática, la asistencia jurídica y el servicio de formación se llevaron a cabo por diferentes unidades y bajo la dependencia orgánica de diferentes Diputados Delegados. Además en el caso de Salamanca, desde el ejercicio 1992 el apoyo informático se presta por el Organismo Autónomo Centro Informático Provincial de Salamanca, cuyo principal objetivo según el

³ Avila, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, León, Palencia, Segovia, Soria, Teruel, Toledo, Valladolid y Zamora

acuerdo del Pleno por el que se creó, es facilitar una informatización de los Ayuntamientos que les permita cumplir sus obligaciones presupuestarias y contables.

- En Burgos y Cáceres, la formación se prestó por un departamento ajeno al servicio de asistencia a municipios.
- En Albacete y Zaragoza, la asistencia informática se prestó por el servicio de informática de la Diputación.
- En Mallorca, desde 1992 el Consorcio de Informática Local fue el organismo encargado de prestar el apoyo y asesoramiento informático a los municipios de la isla.

En el año 2003, se creó por la Diputación provincial de Badajoz el Organismo Autónomo de Desarrollo Local para la realización de actividades de asistencia a municipios, en este caso formativas.

Por otra parte, y por lo que se refiere a la descentralización en la prestación del servicio de asistencia, en las provincias de Burgos, Palencia y Zamora, además de prestarse la asistencia desde las oficinas centrales de la Diputación, existieron oficinas descentralizadas para la prestación de la asistencia y asesoramiento a los municipios de la zona.

En Burgos existió desde 1985 y hasta el ejercicio 2004, una oficina de asesoramiento en la Comarca de las Merindades, que prestó sus servicios a cinco municipios y 73 Entidades locales menores.

En Palencia, en los ejercicios 1998 a 2000, hubo una oficina en la Comarca de Cervera de Pisuerga creada en 1987 que prestaba sus servicios a 21 municipios y a 132 Entidades locales menores.

En el ejercicio 2002, el servicio de asesoramiento de la Diputación de Zamora, funcionó con dos oficinas descentralizadas, una en Benavente que atendía a 64 municipios y otra en El Puente de Sanabria, que daba servicio a 31 municipios de la provincia y dejó de funcionar en 2005.

Las unidades descentralizadas de asesoramiento en estas provincias dejaron de funcionar a causa de la escasa demanda de sus servicios por parte de sus municipios.

Respecto de los medios personales con los que contaron los servicios de asistencia a municipios, dedicados a la prestación del asesoramiento en materia jurídica, económica y técnica, en el cuadro 8 se expone el personal adscrito en cada una de las Entidades supramunicipales fiscalizadas y, de ellos, los Secretarios o Secretarios Interventores.

Cuadro 8
PERSONAL ADSCRITO AL SERVICIO

Diputación/ Consejo	Número de municipios	Personal adscrito	Secretarios o Secretarios Interventores
Albacete	79	15	5
Ávila	244	5	1
Badajoz	135	9	0
Burgos	366	10	2
Cáceres	207	7	3
Ciudad Real	78	10	7
Cuenca	231	6	2
Guadalajara	285	6	3
Huesca	195	5	2
León	202	13	3
Mallorca	31	4	2
Palencia	186	6	2
Salamanca	356	8	1
Segovia	205	6	1
Soria	180	6	2
Teruel	233	3	1
Toledo	185	11	2
Valladolid	218	8	1
Zamora	245	9	3
Zaragoza	282	3	1

Se ha observado una correlación directa entre las Diputaciones con menos medios personales adscritos al servicio de asistencia y los niveles más bajos de rendición de cuentas de los municipios de sus respectivas provincias. Sin embargo no se ha deducido, en términos generales, la correlación inversa, es decir, que a mayores medios personales se correspondieran mejoras progresivas en la rendición de cuentas de los municipios de la provincia. Así, los menores índices de personal adscrito al servicio de asistencia a municipios correspondieron a las Diputaciones de Zaragoza y Teruel, provincias cuyos municipios presentaron porcentajes de rendición de cuentas inferiores a la media y, por el contrario, presentaron una mayor proporción de personal adscrito al servicio en relación con el número de municipios, Albacete, Ciudad Real y Mallorca; además en Albacete y Ciudad Real también fue superior el número de Secretarios o Secretarios Interventores adscritos. De estas tres provincias, solamente los municipios de la provincia de Ciudad Real tuvieron niveles de rendición de cuentas superiores a la media, siendo muy inferiores los correspondientes a los municipios de Albacete y Mallorca.

Consecuentemente, la disponibilidad de medios personales suficientes para la prestación del servicio de asesoramiento y asistencia a los municipios es un factor necesario para que las Diputaciones puedan llevarlo a cabo en condiciones óptimas, no obstante a partir de unos niveles medios, su incremento no supone la mejora de los índices de rendición de cuentas y deben complementarse con otras medidas y determinadas líneas de actuación por parte de las Diputaciones para conseguir la prestación de un buen servicio a los municipios y en definitiva el cumplimiento de sus obligaciones contables y presupuestarias.

III.2.2. Presupuesto y financiación

Se ha analizado el presupuesto correspondiente al ejercicio 2002, de los servicios de asistencia a municipios en las doce Entidades supramunicipales que han formado parte de la muestra. Todas, salvo el Consejo insular de Mallorca y las Diputaciones de Badajoz y de Huesca dispusieron en el presupuesto correspondiente al ejercicio 2002 de una función específica para el servicio de asistencia técnica a municipios; no obstante la Diputación de Badajoz aportó información relativa a los créditos correspondientes de las partidas presupuestarias destinadas a dar cumplimiento a la obligación legal de asesoramiento y asistencia a los municipios de su provincia.

En el cuadro 9 se detallan y comparan los presupuestos iniciales totales de las Diputaciones y los correspondientes a la prestación del servicio de asesoramiento (en relación con la asistencia jurídica, económica y técnica) de las nueve Diputaciones con función propia para este servicio y además, de la Diputación de Badajoz. No obstante su elaboración ha contado con algunas limitaciones puesto que en la mayoría de los casos, la función presupuestaria de asesoramiento a municipios incluía partidas correspondientes a líneas de asistencia diferentes a las fiscalizadas, cuyos importes, cuando estaban desglosados, se han excluido.

Cuadro 9
RELACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO DEL SERVICIO DE ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y EL PRESUPUESTO DE LA DIPUTACIÓN

(En euros)

Diputación provincial	Nº de municipios	Presupuesto de la Diputación (A)	Presupuesto del Servicio (B)	Porcentaje (B)/(A)
Albacete	79	70.997.715	515.248	0,73
Badajoz	135	135.885.947	1.996.748	1,47
Burgos	366	114.923.000	1.188.849	1,03
Ciudad Real	78	82.693.637	1.180.155	1,43
Palencia	186	66.601.998	633.921	0,95
Segovia	205	41.850.000	382.464	0,91
Soria	180	52.970.000	364.546	0,69
Teruel	233	59.967.563	221.392	0,37
Zamora	245	57.262.728	585.817	1,02
Zaragoza	282	103.823.512	707.086	0,68

El presupuesto para el asesoramiento a municipios de las Diputaciones en relación con el número de estas Entidades locales a los que debe prestarse el servicio, presenta los índices más elevados en Badajoz y Ciudad Real, dos provincias con indicadores de rendición superiores a la media y en sentido contrario, el presupuesto más bajo por municipio correspondió a Teruel, provincia donde los municipios tuvieron niveles de rendición muy inferiores a la media. Además en los tres casos señalados, Badajoz, Ciudad Real y Teruel, las diferencias con los importes de presupuesto por municipio del resto de Diputaciones fueron muy significativos.

También en las tres Diputaciones mencionadas en el párrafo anterior se observan diferencias con el resto de provincias, en el ratio que relaciona el presupuesto destinado a la prestación del servicio de asistencia y el presupuesto total de la Entidad. En Teruel fue bastante inferior al valor medio, mientras que en Badajoz y Ciudad Real fue superior al de las demás Diputaciones. El resto de valores oscilaron entre 0,68% y 1,03%.

Por lo que se refiere a la financiación del servicio de asesoramiento por las Diputaciones provinciales, rige para todas ellas el principio de presupuesto único. La única financiación afectada a la prestación de este servicio, fueron las subvenciones otorgadas por la Junta de Castilla y León, que fue la única Comunidad Autónoma que concedió subvenciones para esta finalidad.

La Junta de Castilla y León convocó subvenciones para gastos de creación y sostenimiento de Oficinas de Asistencia y Asesoramiento a municipios y para la formación de Inventarios de Bienes de las Entidades locales de la Comunidad de Castilla y León, elevándose hasta un máximo del 50% del coste del servicio indicado en la solicitud de la subvención. Recibieron estas ayudas todas las provincias de Castilla y León, según detalle que se expone en el cuadro 10.

Cuadro 10
SUBVENCIONES RECIBIDAS DE LA C.A. DE CASTILLA-LEÓN

Provincia	1998	1999	2000	2001	2002
Ávila	109.258	97.965	97.965	129.826	136.553
Burgos	129.985	144.243	144.243	179.070	179.070
León	203.277	219.369	219.369	271.803	271.803
Comarca del Bierzo (León)	110.086	90.151	90.151	108.721	108.721
Palencia	151.040	153.949	153.949	189.399	189.398
Salamanca	164.916	173.496	175.496	212.326	212.488
Segovia	115.544	120.202	120.202	153.489	153.488
Soria	99.682	106.980	106.980	139.419	125.477
Valladolid	146.207	154.560	143.900	178.706	178.705
Zamora	101.096	106.980	106.980	139.419	146.638

III.3. PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ASISTENCIA, A LOS MUNICIPIOS EXIMIDOS DE LA OBLIGACIÓN DE MANTENER EL PUESTO DE SECRETARÍA

El artículo 92.3 de la LRBRL señala que son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales la de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, la de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y las de contabilidad, tesorería y recaudación. En principio y salvo las excepciones que se detallan a continuación, estas funciones están reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Así, el artículo anteriormente citado en conexión con el 161 del RDL 781/1986, determinan que en todas las Entidades locales debe existir un puesto de trabajo reservado a funcionarios con habilitación de carácter nacional que tenga atribuida la responsabilidad administrativa de la función pública de Secretaría. Para el ejercicio del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria es necesaria, además, la creación de otro puesto distinto, también reservado; en los municipios del ámbito territorial de las Diputaciones fiscalizadas, a causa de su dimensión y capacidad económica, la función de control y fiscalización interna puede formar parte del contenido del puesto de trabajo de Secretaría.

En el caso de que el volumen de servicios o recursos sea insuficiente, se prevé el sostenimiento del puesto de Secretaría-Intervención en común, mediante la agrupación a estos efectos de municipios. La aprobación de la constitución y disolución de las agrupaciones de Corporaciones Locales le corresponde a la Comunidad Autónoma respectiva, salvo delegación de la función, y se realiza a instancia de las Corporaciones interesadas o de oficio, requiriendo, en ambos casos, informe de la Diputación provincial, o del Consejo o Cabildo Insular.

El artículo 4 del RD 1732/1994, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios, señala que los municipios con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 120.202 euros, para los que no fuera posible agruparse, y previo informe de la Diputación provincial, podrán solicitar a la Comunidad Autónoma correspondiente que autorice la exención del mantenimiento del puesto de trabajo de Secretaría, que en municipios de esta dimensión, tiene atribuidas las funciones propias de Intervención.

Para el ejercicio de las funciones atribuidas al puesto suprimido, se prevén dos posibilidades, en primer lugar la acumulación, esto es, que la Comunidad Autónoma respectiva autorice a los funcionarios con habilitación de carácter nacional que se encuentren ocupando un puesto de trabajo reservado en una localidad próxima, a desempeñar también las funciones reservadas en el municipio eximido. Esta figura también puede ser utilizada por municipios de mayor dimensión que carezcan de medios personales para el desempeño de dichas funciones.

La segunda posibilidad en los municipios eximidos, está prevista en el artículo 5 del RD 1732/1994, y consiste en que el servicio se preste por las Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos insulares incluyendo en sus relaciones de puestos de trabajo, puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional para el ejercicio de las mencionadas funciones.

Una vez que se ha autorizado la exención, el municipio exento podrá optar por acumularse con otro municipio para el ejercicio de estas funciones. El puesto de Secretaría del municipio al que se acumule, ha de estar ocupado por funcionario habilitado de carácter nacional, que deberá recibir autorización de la Comunidad Autónoma para desempeñar las funciones de Secretaría-Intervención en el municipio eximido.

Si no se opta por la acumulación, las mencionadas funciones las debe asumir la Diputación provincial, el Consejo o Cabildo insular correspondiente.

El número de municipios susceptibles de exención, es decir con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 120.202 euros, de los que se ha dispuesto de información sobre la forma de provisión del puesto de Secretaría-Intervención y los que estaban eximidos en el período fiscalizado, ascendió a 711, de los cuales 564, el 79%, optó por la fórmula de la agrupación. De los 147 municipios restantes, 16 sostuvieron por sí mismos el puesto de secretaría, y a los 129 restantes, el 18%, los servicios de asistencia de la respectiva Diputación debieron realizarles las funciones de secretaría e intervención, entre las que figura la formación de las cuentas anuales.

De las doce provincias analizadas en la muestra, en Baleares y Palencia no hubo durante el periodo fiscalizado municipios eximidos, y en Badajoz, los dos que lo estuvieron optaron por la acumulación con otros municipios, no acogiéndose a los servicios de asistencia a los que se refiere el artículo 5 del RD 1732/1994.

En las provincias en las que hubo municipios eximidos, el cumplimiento por parte de las Diputaciones de la obligación contenida en los artículos 161 del TRRL y 5 del RD 1732/1994, de garantizar el ejercicio de las funciones públicas necesarias, por lo que se refiere a la formación de las cuentas anuales, ha resultado desigual.

En el cuadro 11 se expone, por provincias, el número de municipios eximidos cuyas obligaciones en materia contable debían haber sido asumidas por las correspondientes Diputaciones y no han rendido cuentas al Tribunal.

Cuadro 11
MUNICIPIOS EXIMIDOS QUE NO HAN RENDIDO CUENTAS

Provincia	Municipios eximidos	1998	1999	2000	2001	2002
Albacete	8	3	1	1	1	2
Ávila	4	--	--	--	--	--
Badajoz	2	--	--	--	--	--
Burgos	26	7	9	6	8	7
Cáceres	4	--	--	--	--	1
Ciudad Real	7	1	--	1	1	--
Cuenca	5	--	--	2	--	--
Guadalajara	8	3	3	2	2	2
Huesca	5	3	1	1	--	--
León	14	--	--	--	--	--
Salamanca	8	--	--	--	1	2
Segovia	6	1	2	2	2	3
Soria	1	1	1	1	1	1
Teruel	14	1	1	1	1	2
Valladolid	10	4	4	1	2	3
Zamora	5	1	2	2	3	2
Zaragoza	2	2	2	2	2	2
TOTAL	129	27	26	22	24	27

No todas las Diputaciones provinciales de la muestra en las que existían municipios exentos, asumieron las funciones de Secretaría-Intervención y en las que las asumieron, no todos los municipios afectados rindieron sus cuentas; sin embargo, se ha observado un mayor grado de cumplimiento por los Ayuntamientos en las provincias cuyas Diputaciones provinciales asumieron el ejercicio de dichas funciones.

Las Diputaciones provinciales de Albacete, Ciudad Real, Huesca y Soria ejercieron las funciones públicas necesarias, anteriormente citadas, en los municipios eximidos de su provincia. Sin embargo, en Albacete y Soria, y en menor medida en Huesca y Ciudad Real, algunos municipios no cumplieron la obligación de rendir sus cuentas a pesar de que las correspondientes Diputaciones provinciales habían asumido la responsabilidad de formarlas.

En las Diputaciones de Burgos, Segovia, Teruel y Zaragoza no se asumió la responsabilidad del ejercicio de las funciones públicas necesarias en los municipios eximidos y la asistencia que se les prestó fue la misma que al resto de los municipios de la provincia. Estas Diputaciones realizaron ocasionalmente las funciones de secretaría e intervención, previo requerimiento del municipio eximido, sin que ningún funcionario habilitado de la Entidad supramunicipal asumiera de forma continuada el ejercicio de estas funciones.

En Zamora, en uno de los municipios exentos prestó las funciones de Secretaría-Intervención el funcionario habilitado de carácter nacional adscrito a la oficina comarcal de Benavente, mientras que en el resto, al igual que en las provincias anteriormente citadas, no hubo asunción de responsabilidad en el ejercicio de estas funciones por parte de la Diputación.

Por otra parte, en 15 de las 17 provincias con municipios exentos (se exceptúan Soria y Zamora) existieron, durante todo el periodo fiscalizado, municipios que a pesar de no cumplir los requisitos exigidos, relativos a número de habitantes y presupuesto, estuvieron exentos de mantener el puesto de trabajo de Secretaría. Esta situación se dio con mayor frecuencia en Teruel y León, donde nueve municipios, en cada una de las

dos provincias, de 14 y 16 respectivamente, no cumplieron los límites para la exención durante todo el periodo fiscalizado; no obstante, en Teruel, dos de ellos dejaron de estar eximidos en septiembre de 2002.

La Diputación de Huesca controló anualmente el cumplimiento de los requisitos de exención previstos en el artículo 4 del RD 1732/1994, que exige que las Entidades locales eximidas tengan una población inferior a 500 habitantes y un presupuesto inferior a 120.202 euros. En el ejercicio 1998 en esta provincia hubo diez municipios exentos, que se redujeron a cinco durante el periodo fiscalizado como consecuencia de que dejaron de cumplir las condiciones de la exención exigidas por la normativa vigente, lo cual se puso de manifiesto en los informes que anualmente emitían los secretarios interventores adscritos a los servicios de asistencia de la Diputación. A pesar de estos controles, dos de los cinco municipios exentos en 2002, no cumplían el requisito relativo a presupuesto.

III.4. SEGUIMIENTO POR LAS DIPUTACIONES DE LA PROVISIÓN DE LOS PUESTOS DE SECRETARÍA-INTERVENCIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE SU ÁMBITO TERRITORIAL

El seguimiento por las Diputaciones provinciales de la provisión de los puestos de Secretaría-Intervención que tienen encomendadas las funciones contables en los ayuntamientos de su ámbito territorial, constituye un instrumento necesario para la adecuada gestión del servicio de asistencia a municipios. La escasez de medios personales debidamente cualificados en los ayuntamientos de menor capacidad económica y la movilidad en la ocupación de estos puestos, en muchos casos con nombramientos accidentales, son circunstancias que afectan directamente al nivel de asistencia que en cada municipio sería necesario, por lo que la adecuada prestación del servicio de asistencia requiere del conocimiento de las condiciones personales y técnicas en que se encuentran los usuarios, con objeto de planificar y desarrollar las actuaciones más convenientes en cada caso.

La normativa vigente atribuye a la Administración del Estado la llevanza del Registro relativo a los funcionarios locales con habilitación nacional, en el que se inscriben todas sus incidencias y situaciones, y las Diputaciones provinciales pueden solicitar a la Dirección General de la Función Pública información sobre la provisión de estas plazas en su ámbito territorial y realizar el seguimiento de los nombramientos a través de su publicación.

De las doce Entidades supramunicipales incluidas en la muestra, tan sólo Palencia, Soria y Teruel disponían de un conocimiento permanente y continuado de la ocupación del puesto de Secretaría-Intervención en los municipios de su provincia. Esta información la obtenían a través de las publicaciones oficiales y, por lo que se refiere a los nombramientos interinos, mediante la frecuente participación de un funcionario del servicio de asistencia de las Diputaciones en las comisiones de selección.

Por otra parte, las Diputaciones provinciales ante estas situaciones de insuficiencia de personal cualificado para la formación de las cuentas y el resto de funciones reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional, pueden impulsar medidas para paliar y resolver temporalmente estas deficiencias. A este respecto y por lo que se refiere a las Diputaciones de la muestra, se han llevado a cabo las siguientes actuaciones:

Las Diputaciones de Palencia, Huesca y Zaragoza, para la mejor provisión de los puestos de Secretaría e Intervención en los municipios de sus respectivos ámbitos territoriales, firmaron un Convenio con los respectivos Colegios Provinciales de Secretarios, Interventores y Tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas necesarias de fe pública, asesoramiento legal y control y fiscalización interna. El Convenio vigente en la provincia de Huesca estaba también firmado por la Asociación Sindical de Funcionarios de Habilitación Nacional de Aragón. La finalidad de los Convenios era fomentar y facilitar el

ejercicio de estas funciones por funcionario con habilitación de carácter nacional, en los casos en los que tales funciones no pudieran circunstancialmente atenderse por ausencia o enfermedad de sus titulares o bien, que éstos debieran abstenerse de intervenir por mandato legal o reglamentario.

Los Convenios firmados por las Diputaciones de Huesca y Zaragoza y sus Colegios Provinciales incluían también la colaboración de éstos en los casos de prestaciones de las funciones necesarias en Corporaciones eximidas; en Huesca se incluía, además, la exigencia de que la Diputación elaborara, al menos anualmente, un informe sobre la permanencia del nivel de presupuesto que justificó en su día la resolución de la exención.

En Palencia y Zaragoza, la Diputación asumió parte del pago de las retribuciones al funcionario nombrado, sin embargo en Huesca, si el habilitado no formaba parte de la plantilla de la Diputación, sus retribuciones eran abonadas íntegramente por la Corporación donde prestaba sus servicios.

En la Diputación de Huesca, además, el Convenio con el Colegio de Secretarios instaba a la Diputación General de Aragón a la revisión de las exenciones de puestos de Secretaría-Intervención concedidas a las Entidades locales de la provincia, a tal fin los funcionarios que prestaban la asistencia secretarial en estas Entidades debían emitir informes anuales de verificación de condiciones de la exención. Estos informes permitieron a la Diputación de Huesca el fomento tanto de la figura de la acumulación como de agrupaciones de municipios.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares delegaron a través del Decreto 256/1990 y de la Ley 8/1993, en las Diputaciones y en los Consejos Insulares respectivamente, la competencia para la iniciación de oficio, ordenación, instrucción y aprobación de los expedientes de Agrupación de municipios. El Decreto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León justificó esta delegación en la necesidad de que fueran las provincias, como entidades encargadas de prestar la función de asesoramiento y fe legal en aquellos municipios que no pueden sufragar los costes de los funcionarios de habilitación nacional, las que dispusieran de facultades para impulsar y aprobar la constitución de Agrupaciones.

Por otra parte, la Junta de Extremadura y las Diputaciones de Badajoz y de Cáceres firmaron un Acuerdo Interadministrativo sobre fomento de Agrupaciones para sostenimiento en común de un único puesto de Secretaría-Intervención, aprobado por Decreto 45/1990, en virtud del cual, tanto la Junta como las Diputaciones conceden subvenciones para este fin a los Ayuntamientos agrupados.

III.5. RELACIÓN ENTRE LAS ACTUACIONES DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN EL ÁMBITO DE LA ASISTENCIA ECONÓMICO-CONTABLE Y LOS NIVELES DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS MUNICIPIOS

Del conjunto de actuaciones llevadas a cabo por las Diputaciones en el marco de la asistencia y el asesoramiento a municipios, se han analizado las referidas al apoyo jurídico, económico y técnico a los municipios de menor dimensión, en relación con la rendición de sus cuentas anuales al Tribunal. Las líneas de actuación identificadas y examinadas han sido las siguientes: la atención de consultas en las áreas jurídica, presupuestaria y contable- informática, el apoyo en la llevanza de la contabilidad, el apoyo informático, la formación y la comunicación de novedades legislativas.

Además de las líneas de actuación mencionadas se han examinado los procedimientos utilizados para ofrecer los servicios a los usuarios, de forma que permitiera valorar si este factor influía significativamente en los niveles de rendición.

Los resultados obtenidos se exponen clasificados en tres grupos de provincias de acuerdo con los niveles de rendición de cuentas de los municipios de su ámbito territorial, identificados en el apartado III de este Informe.

III.5.1. Provincias cuyos municipios presentaron niveles elevados de rendición de cuentas

En las provincias de Badajoz, Cáceres, Ciudad Real, Palencia y Valladolid sus municipios rindieron sus cuentas a este Tribunal en un porcentaje superior al 85% y a su vez, el porcentaje de rendición con retraso superior al año no alcanzó el 10%.

Los resultados se refieren a las cinco provincias mencionadas, no obstante, las comprobaciones específicas se han realizado sobre tres de ellas, Badajoz, Ciudad Real y Palencia que han formado parte de la muestra.

III.5.1.1. Procedimientos de la puesta a disposición de los servicios de asistencia a los municipios

Las principales actuaciones de fomento de la utilización de sus servicios entre los Ayuntamientos, llevadas a cabo por las tres Diputaciones seleccionadas en la muestra dentro del grupo de las provincias cuyos municipios presentaron los índices de rendición más elevados, fueron las siguientes:

- La Diputación de Palencia mantuvo en los ejercicios de la fiscalización una actitud activa de ofrecimiento de sus servicios; en el mes de enero de cada ejercicio celebró un encuentro con los secretarios interventores de cada municipio para informar sobre las novedades legislativas que se hubieran producido y para coordinar las actuaciones que se iban a llevar a cabo durante el ejercicio.
- La Diputación de Badajoz a partir del ejercicio 2000 elaboró un Boletín Informativo periódico donde se incluían las actividades más relevantes llevadas a cabo por la Diputación en el periodo. Este Boletín se remitía por correo a la totalidad de municipios de la provincia y permitía un conocimiento continuado de las labores realizadas en la Diputación.
- Los municipios de la provincia de Ciudad Real tuvieron un contacto permanente con los responsables del servicio de asistencia contable, presupuestaria e informática, a través de la empresa con la que la Diputación contrató este servicio. El personal de la empresa, además de personarse en los Ayuntamientos cuando así era requerido por éstos, realizaba visitas trimestrales a cada uno de ellos.

La realización de actuaciones de fomento de las relaciones entre el personal de los municipios destinatarios de la prestación y el personal del servicio de asistencia y asesoramiento de las Diputaciones, contribuyó a impulsar su utilización y a la mejora de las condiciones en las que los municipios desempeñaron sus competencias, para que éstos, dentro de sus posibilidades, pudieran llevar a cabo, de forma autónoma, las funciones que les son propias.

Así, ha supuesto una mejor gestión y cumplimiento de la obligación legal de prestación de asistencia y asesoramiento de las Diputaciones a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, el que las actuaciones de los servicios correspondientes no fueran únicamente la respuesta a un requerimiento previo de los municipios destinatarios, sino que, sin perjuicio del principio de autonomía local sancionado en la normativa vigente, se realizaran actuaciones sistemáticas de puesta a disposición del servicio a los posibles usuarios del mismo.

III.5.1.2. Atención de consultas

La atención y resolución de consultas⁴ planteadas por los municipios de la provincia en materia jurídica y económica constituyó una línea de actuación desarrollada por la totalidad de las Diputaciones.

Los servicios de asistencia de las Diputaciones atendieron las consultas efectuadas por los municipios, presenciales en las dependencias de las Diputaciones, telefónicamente, por fax o correo electrónico. En el caso de que se requiriera por el municipio la emisión de un informe, todas las Diputaciones exigían la presentación de la consulta por escrito.

Ninguna de las tres Diputaciones de este grupo que formaron parte de la muestra seleccionada, estableció una base de datos de las consultas recibidas y contestadas a los municipios, si bien cuando éstas eran resueltas a través de un informe, se archivaba copia del mismo; en Ciudad Real, además, se archivaba una reseña de las consultas verbales. Los informes escritos fundamentalmente se referían a materias jurídicas, mientras que las consultas sobre contabilidad se realizaban telefónicamente o mediante visitas del Secretario Interventor a la Diputación. En Ciudad Real estuvo establecida durante el periodo fiscalizado la permanencia diaria en las dependencias de la Diputación de al menos un funcionario habilitado de carácter nacional para la resolución de consultas.

En Palencia, a partir del ejercicio 2003 se redujeron notablemente las consultas efectuadas sobre contabilidad como consecuencia de la implantación del sistema de teleformación al que se alude en el apartado siguiente.

En la Diputación de Ciudad Real, también en el año 2003, se informatizaron las consultas no escritas, de forma que otros municipios pudieran acceder a ellas a través de la página web. Se incluían en esta base de datos las consultas que se consideraban de interés general, con la finalidad de lograr una mayor eficiencia en la utilización de recursos, tanto de la Diputación como de los municipios.

III.5.1.3. Apoyo en la llevanza de la contabilidad

Las Diputaciones de este grupo prestaron asistencia a los municipios para facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones presupuestarias, contables y de rendición de cuentas, e incluso la realización de las operaciones de cierre de la contabilidad y las liquidaciones presupuestarias. Igualmente, suministraron modelos de expedientes e informes que pudieran facilitar a los municipios el cumplimiento de sus obligaciones económico financieras.

Cuatro de las cinco Diputaciones examinadas en este apartado (Cáceres, Ciudad Real, Palencia y Valladolid) ofrecieron el servicio de realizar las operaciones de cierre y apertura del ejercicio presupuestario y la contabilidad, durante los cinco ejercicios fiscalizados; la Diputación provincial de Badajoz, ofreció este servicio a partir del año 2000.

En las Diputaciones de Cáceres, Palencia y Valladolid esta prestación se realizó por los técnicos adscritos a los Servicios correspondientes de las Diputaciones. En Valladolid la asistencia se amplió, además, en el caso de que así fuera solicitado por los municipios, a la mecanización de la contabilidad.

La Diputación de Ciudad Real ofreció este servicio mediante dos modalidades. Para ello, la Diputación contrató el apoyo informático con dos empresas. Una incluía la asistencia contable a los municipios, de forma que era una empresa contratada la que realizaba, cuando era necesario, las operaciones de cierre de la

⁴ El asesoramiento en materia informática se expone en el apartado correspondiente al apoyo informático.

contabilidad y las liquidaciones presupuestarias, mientras que en la segunda opción no se incluía en el apoyo informático esta posibilidad, siendo los técnicos de la Diputación los que realizaban la prestación de apoyo contable.

En Palencia y Ciudad Real, la Diputación correspondiente elaboró liquidaciones presupuestarias o el cierre y la apertura de la contabilidad a la práctica totalidad de los municipios menores de 5.000 habitantes y fueron los municipios de estas dos provincias los que mejores índices de rendición de cuentas tuvieron a lo largo del periodo fiscalizado.

Por su parte, la Diputación de Badajoz en el ejercicio 2000 contrató con una empresa privada la elaboración de liquidaciones presupuestarias y de inventarios; y en los ejercicios 2001 y 2002 contrató con otras dos empresas diferentes, el asesoramiento contable y presupuestario y la elaboración de contabilidades y de planes financieros. Se realizaron liquidaciones presupuestarias a tres municipios, a causa de que la Diputación otorgó mayor importancia a la elaboración de planes de saneamiento económico, promocionándose más esta parte del servicio contratado que la realización de los cierres de la contabilidad.

En el ejercicio 2003, la Diputación de Palencia implantó un procedimiento de teleformación diseñado por la propia Diputación y disponible para los municipios de la provincia en la página web. A partir de dicho ejercicio la Diputación ya no realiza las operaciones de cierre de la contabilidad y las liquidaciones presupuestarias, aunque se siguen resolviendo las incidencias que en esta materia plantean los municipios.

Por otra parte, en los servicios de asistencia de las Diputaciones de Palencia, Ciudad Real y Badajoz, se encontraban a disposición de los municipios modelos normalizados para la llevanza de la contabilidad, entre los que figuraban expedientes de aprobación y bases de ejecución del presupuesto, expedientes de modificaciones presupuestarias, expedientes de aprobación de la Cuenta General Presupuestaria, etc.; estos modelos se incluyeron en las respectivas páginas web en distintos momentos del periodo fiscalizado.

El apoyo en la llevanza de la contabilidad a los municipios es la línea de actuación llevada a cabo por las Diputaciones que ha influido más directamente en la rendición de cuentas. De la totalidad de Entidades supramunicipales analizadas, solamente aquéllas cuyos municipios presentaron mejores índices de rendición ofrecieron de forma sistemática el servicio de realizar las operaciones de cierre y apertura del ejercicio presupuestario y de la contabilidad.

III.5.1.4. Apoyo informático

En el análisis del apoyo informático que las Diputaciones prestaron a los municipios de sus provincias se ha incluido: la resolución de consultas e incidencias informático-contables, el suministro y mantenimiento de aplicaciones informáticas para la llevanza de la contabilidad y el control presupuestario y la concesión de ayudas para la adquisición de equipos informáticos.

Las cinco Diputaciones analizadas (Badajoz, Cáceres, Ciudad Real, Palencia y Valladolid) prestaron asistencia informática a través de Planes Informáticos Provinciales, que constituyeron un instrumento para la planificación de las medidas necesarias para la informatización de los municipios de la provincia. Estos planes no fueron aprobados por los respectivos Plenos, excepto en los casos de Badajoz y Cáceres.

La planificación que, a medio plazo y en materia de apoyo informático, desarrolló la Diputación de Badajoz se incluyó en el Plan de Objetivos 1999-2003, en el que se establecían las líneas programáticas y los objetivos a alcanzar por las distintas áreas de la Diputación. Por lo que se refiere a las Entidades locales de la provincia, en el área de Planificación y Nuevas Tecnologías se incluyó el objetivo de modernizar el equipamiento,

medios y forma de acceso de los municipios que contaban con servicios de Internet, así como promover el acceso a la red de la totalidad de Ayuntamientos de la provincia⁵.

Las cinco Diputaciones provinciales facilitaron a los municipios de su provincia un programa informático para la llevanza de la contabilidad, mediante la formalización de contratos celebrados por las Diputaciones con las empresas suministradoras. Los contratos incluían la licencia de uso de las aplicaciones informáticas, asistencia técnica ordinaria, entrega de nuevas versiones y adaptación a las disposiciones normativas. Las consultas en materia contable-informática planteadas por los municipios de la provincia eran resueltas por los técnicos de la Diputación.

En las Diputaciones analizadas en la muestra, Palencia, Badajoz y Ciudad Real, el uso y mantenimiento de estas aplicaciones informáticas no supusieron ningún coste para los municipios.

El contrato firmado por la Diputación de Ciudad Real con la empresa suministradora del programa informático a los municipios de su provincia databa del ejercicio 1994, estuvo vigente a lo largo de todo el periodo fiscalizado y su objeto era el referido anteriormente. No obstante, la Diputación firmó en 1997 un nuevo contrato con otra empresa, cuyo objeto incluía la asistencia presencial por personal del contratista en el Ayuntamiento que lo solicitara, en un plazo máximo de 48 horas y, en cualquier caso, desplazamientos una vez al trimestre, asesoramiento en materia presupuestaria contable y formación continua a sus empleados. La Diputación supervisaba el cumplimiento del objeto del contrato a través de la recepción de un informe anual emitido por la empresa suministradora sobre el estado de la contabilidad de cada uno de los municipios usuarios.

De esta forma, los técnicos de la Diputación de Ciudad Real atendían solamente las dudas informático-contables que plantearan aquellos municipios que optaron por continuar con el programa inicialmente contratado por la Diputación.

El 31 de enero de 2003 esta Diputación modificó la modalidad de prestación de asistencia informática, resolvió el contrato con la empresa suministradora del programa informático contratado en el ejercicio 1997 (el contrato firmado en 1994 se mantuvo, aunque eran muy pocos los municipios que utilizaban el programa) y aprobó una línea de subvenciones a Ayuntamientos con destino a gastos derivados de la adquisición y mantenimiento de programas y aplicaciones informáticas con módulos de gestión integrados, entre los que se encontraba la llevanza de la contabilidad. Por lo tanto, a partir del ejercicio 2003, la Diputación ya no contrató licencias de uso de los programas informáticos para los municipios, sino que éstos las debían contratar de forma independiente con las empresas suministradoras.

La Diputación justificó el cambio en la prestación de la asistencia, en la necesidad de que los Ayuntamientos pudieran disponer de aplicaciones de gestión integrada, sin embargo dejaron de realizarse, entre otras, las actuaciones presenciales en los Ayuntamientos. Este cambio en la forma de prestar la asistencia en el apoyo informático a los municipios afectó a la rendición de cuentas al Tribunal, ya que el índice de rendición en plazo bajó de un 24% en los tres ejercicios anteriores, a un 19% en las cuentas del ejercicio 2003 y 2004, y el índice de rendición con un retraso no superior a tres meses descendió de una media del 25% en los tres ejercicios anteriores a un 21% en el año 2003 y un 18% en 2004.

De las cinco Diputaciones provinciales cuyos municipios presentaron mejores niveles de rendición de cuentas, solamente Palencia facilitó la renovación de los equipos informáticos en los municipios de la

⁵ El Área de Planificación y Nuevas Tecnologías de la Diputación de Badajoz, que gestionaba el apoyo informático a municipios, solicitó y obtuvo en el ejercicio 2002 el Certificado de Calidad AENOR ISO 9001:2000.

provincia. La ayuda se instrumentó a través de la concesión de un préstamo a los municipios que lo solicitaran y que se adhirieran al contrato de suministro celebrado entre la Diputación y la empresa proveedora de ordenadores. El acuerdo del préstamo otorgado por la Diputación establecía que los municipios habrían de devolver el importe del préstamo sin intereses en un plazo de 5 años. Fueron beneficiarios de esta medida 137 municipios menores de 5.000 habitantes, lo que representa el 74 por ciento de los municipios de este tramo poblacional en la provincia.

De las tres provincias de la muestra, tanto en Badajoz como en Palencia el índice de rendición de cuentas de los municipios que utilizaron la aplicación informática facilitada por la Diputación para la llevanza de la contabilidad fue aproximadamente diez puntos superior al correspondiente a la rendición del resto de municipios. Por su parte, en la provincia de Ciudad Real todos los municipios menores de 5.000 habitantes utilizaron uno de los dos programas suministrados por los servicios de la Diputación.

La utilización de programas homogéneos facilitados por la Diputación, además agiliza y simplifica la resolución de consultas informático-contables por los técnicos de la Diputación, puesto que éstos tienen un mejor conocimiento de estos programas.

III.5.1.5. Formación

Se han examinado los cursos de formación destinados al personal de los Ayuntamientos relativos a las materias contable, presupuestaria, jurídica e informática, en relación con la elaboración, formación y rendición de las cuentas anuales. Se han incluido en el análisis, tanto los cursos organizados y financiados íntegramente por las Diputaciones provinciales como los incluidos en otras líneas de formación en las que tuvieron participación. Estas últimas fueron las siguientes: el desarrollo descentralizado de los Planes Anuales de Formación en la Administración Territorial, los Planes Agrupados de Formación Continua y los cursos promovidos por las Federaciones Regionales de Municipios y Provincias y por la Federación Española de Municipios y Provincias. Para la financiación de los Planes Agrupados, el Instituto Nacional de la Administración Pública otorgó subvenciones a las Entidades promotoras.

Las Diputaciones analizadas en este apartado del Informe, excepto la Diputación de Ciudad Real, promovieron para los municipios del ámbito territorial de sus provincias Planes Agrupados de Formación Continua.

La Diputación de Badajoz, a través del Área de Desarrollo Local responsable de la formación de personal tanto en el ámbito de la Diputación como en el de los municipios de la provincia, elaboró un Plan Anual de Formación de la Provincia para cada uno de los ejercicios del periodo fiscalizado. A lo largo de los cinco ejercicios se impartieron nueve cursos que se financiaron íntegramente con fondos propios. Además se impartieron otros cinco cursos formando parte de los respectivos Planes Agrupados de Formación Continua⁶.

Con posterioridad al periodo fiscalizado, en el ejercicio 2003, la Diputación de Badajoz creó el Organismo Autónomo de Desarrollo Local que asumió las funciones de formación hasta ese momento desarrolladas por el Área de Formación y en el ejercicio 2004 se firmó un Acuerdo de colaboración entre el INAP y esta Diputación para la creación de un Centro de Estudios locales destinado a promover actuaciones dirigidas a reforzar la formación de los empleados públicos al servicio de las Administraciones Locales en la provincia.

La Diputación de Palencia ofreció a los Ayuntamientos cinco cursos, dos de ellos convocados por la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León y tres integrados en los Planes Agrupados

⁶ El Área de formación de la Diputación de Badajoz solicitó y obtuvo en el ejercicio 2002 el Certificado de Calidad AENOR ISO 9001:2000.

de Formación Continua promovidos en los ejercicios 2000, 2001 y 2002. La colaboración llevada a cabo por la Diputación Provincial en los cursos convocados por dicha Federación consistió en participar en la docencia del curso y en la cesión de una sala para su celebración. Asistió a alguno de los cursos citados personal del 85% de los municipios de la provincia y, excepto en un caso, coincidieron estos municipios con los adscritos al Plan Informático Municipal, y a su vez con los municipios que solicitaron que el servicio de la Diputación les realizara el cierre y apertura de la contabilidad.

La Diputación de Ciudad Real, como se ha señalado anteriormente, no promovió estos Planes Anuales, sino que en su ámbito territorial convocó puntualmente las acciones formativas que consideró de interés según las necesidades planteadas por los municipios de la provincia y en función de los programas de formación de otras Administraciones Públicas a los que tuviera acceso el personal de los municipios. En los ejercicios 1999 y 2001 se ofreció la revisión y actualización de un curso de formación contable-informática que había sido impartido en el año 1997. Este curso de actualización fue realizado por 49 municipios, el 63% del total de la provincia. Además, en el marco del Plan de Formación Territorial en ejecución descentralizada del INAP, se convocó el curso sobre Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo de las Corporaciones Locales.

Por su parte, las Diputaciones de Cáceres y Valladolid convocaron en sus respectivos Planes Anuales de Formación Continua, siete y dos cursos durante el período fiscalizado.

En el cuadro 12 se expone la relación entre la rendición de cuentas de los municipios y la participación de éstos en los cursos de formación, para las provincias de las que se ha dispuesto de información.

Cuadro 12
ASISTENCIA A CURSOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS

(Porcentajes de rendición)

	Badajoz		Cáceres		Ciudad Real		Palencia	
	Aytos. asistentes (99)*	Aytos.no asistentes (36)*	Aytos. asistentes (83)*	Aytos. no asist. (124)*	Aytos. asistentes (49)*	Aytos. no asist. (29)*	Aytos. asistentes (159)*	Aytos. no asist. (27)*
1998	91	78	86	80	96	96	91	85
1999	90	78	87	79	96	100	91	85
2000	90	86	89	81	94	93	88	81
2001	88	86	84	82	94	93	89	81
2002	85	84	83	80	90	93	88	74

* Número de Ayuntamientos.

En las provincias de Badajoz, Cáceres y Palencia, los municipios que participaron en los cursos impartidos a lo largo del período fiscalizado presentaron índices de rendición superiores respecto de los que no participaron en dichos programas de formación.

En la provincia de Ciudad Real, los índices de rendición no fueron sensibles a la participación en programas de formación, no obstante el conjunto de municipios de Ciudad Real presentaron porcentajes muy elevados de rendición de sus cuentas.

III.5.1.6. Remisión de novedades legislativas

Las tres Diputaciones de la muestra remitieron información a los municipios de su provincia sobre la normativa en vigor y las novedades legislativas relativas a las materias objeto de la fiscalización.

La Diputación de Badajoz remitió en 1999 a los municipios de su ámbito territorial la "Guía de Gestión Local", manual que contiene normativa relativa a la Administración Local organizada por materias y estructurada en fichas intercambiables. En los ejercicios siguientes se remitieron las actualizaciones normativas.

Las Diputaciones de Palencia y Ciudad Real enviaron a sus municipios de forma puntual circulares con las novedades legislativas que se produjeron a lo largo del periodo objeto de la fiscalización, incluyendo el ofrecimiento de los respectivos servicios de asistencia para la interpretación y aplicación de las normas, además, en el caso de Palencia, en reuniones anuales se indicaban los cambios normativos producidos.

En estas tres Diputaciones, que realizaron una labor más sistemática de remisión de legislación relativa a la actividad económico financiera de los Ayuntamientos que el resto de Entidades supramunicipales analizadas, sus municipios presentaron mejores índices de rendición de cuentas durante el periodo fiscalizado.

III.5.2. Provincias cuyos municipios presentaron niveles medios de rendición de cuentas

Se incluyen en este apartado las provincias cuyos municipios presentaron unos niveles de rendición entre el 70 y el 85%, y provincias en las que el porcentaje de no rendición no superó el 15% pero la rendición con retraso superior al año afectó a más del 10% de los municipios de la provincia. Son las provincias de Ávila, Burgos, Guadalajara, León, Salamanca, Segovia, Soria y Toledo.

Los resultados que se exponen son referidos a estas ocho provincias, si bien las comprobaciones específicas se han efectuado sobre las Diputaciones provinciales de Burgos, Segovia y Soria, que han formado parte en la muestra.

III.5.2.1. Procedimientos de la puesta a disposición de los municipios de los servicios de asistencia

En la Diputación de Burgos se realizaron jornadas anuales de encuentro con los Alcaldes donde se comunicaban los servicios de asesoramiento ofrecidos por la Diputación y su funcionamiento. No obstante, al ser los Secretarios Interventores los usuarios habituales de este servicio, hubiera sido preferible la celebración de estas jornadas con la asistencia del personal que desempeñaba este puesto de trabajo en los municipios.

Por su parte, la Diputación de Soria, disponía de información sobre la forma de provisión de los puestos de Secretaria Intervención en los municipios de su provincia, a través del Boletín Oficial o de su participación en los Tribunales de selección, y se ponía en contacto con el nuevo Secretario Interventor en el momento de producirse una nueva ocupación, para ofrecerle asesoramiento sobre la utilización del programa para la llevanza de la contabilidad facilitado por la Diputación.

En la Diputación de Segovia no se realizó un ofrecimiento expreso de las líneas de actuación que podían ser utilizadas por los municipios de la provincia, si bien se realizaban comunicaciones puntuales sobre cursos de formación convocados, novedades legislativas, etc.

Estas Diputaciones cuyos municipios presentaron niveles medios de rendición de cuentas, no desarrollaron suficientemente iniciativas de ofrecimiento activo de sus servicios, actitud que se ha deducido como uno de los factores que han influido más directamente en la mejora de los niveles de rendición de cuentas.

III.5.2.2. Atención de consultas

Se ha analizado la atención y resolución de las consultas relativas a las áreas contable, presupuestaria y jurídica, efectuadas por los municipios a los servicios de asistencia y asesoramiento de las ocho Diputaciones provinciales examinadas en este apartado del Informe.

Los servicios de las ocho Diputaciones atendieron las consultas planteadas por los municipios, ya fuera a través del teléfono, fax o mediante la visita del personal del Ayuntamiento a las Diputaciones.

De las Diputaciones seleccionadas en la muestra de este grupo de provincias, Segovia y Soria contaron con una base de datos de consultas, aunque en Segovia sólo desde el ejercicio 2001, pero su utilización estaba restringida a los servicios de asistencia de la propia Diputación.

En Soria, la base de datos estaba formada por las consultas atendidas mediante informes escritos, mientras que en la Diputación de Segovia, la aplicación informática permitía conocer quienes habían sido los usuarios del servicio, la frecuencia de utilización, la forma de asistencia recibida, la materia sobre la que versó la consulta y la resolución de la misma, con independencia de que se hubiera planteado y resuelto por escrito o de forma verbal; además, incluía información sobre la persona que realizaba la consulta -normalmente el Secretario-Interventor del municipio- lo que permitía un mejor conocimiento de los usuarios del servicio y consecuentemente adecuar de forma más personal la resolución de las dudas planteadas.

III.5.2.3. Apoyo en la llevanza de la contabilidad

Por lo que se refiere a las tareas de apoyo a los municipios para la llevanza de la contabilidad, de las ocho Diputaciones analizadas en este apartado, se prestó el servicio de supervisión del cierre de la contabilidad y las liquidaciones presupuestarias de los municipios en las Diputaciones de Burgos, León, Soria y Toledo.

La media de contabilidades revisadas en los servicios de asistencia de la provincia de Burgos fue de 65, lo que representa un 18% del total de municipios menores de 5.000 habitantes. Las Diputaciones de León, Soria y Toledo no disponían de esta información.

En el ejercicio 2004, la Diputación de Guadalajara aprobó un Programa de asistencia presupuestaria y contable para pequeños municipios, cuyo objeto era garantizar a los Ayuntamientos de menor capacidad económica y de gestión, el cumplimiento de sus obligaciones presupuestarias y contables, mediante la confección del presupuesto municipal, la contabilización de sus operaciones y la impresión de la documentación a remitir al Tribunal de Cuentas.

Las bases y la convocatoria del Programa cuyos destinatarios eran los Ayuntamientos con presupuesto anual inferior a 45.000 euros de ingresos corrientes se publicaron en el Boletín Oficial de la Provincia y aunque la Diputación preveía la utilización de este servicio por 25 municipios, sólo fue utilizado por 10. Además, de los 25 Ayuntamientos menores de 100 habitantes que no habían cumplido con la obligación de rendir cuentas en cuatro o cinco ejercicios, sólo uno solicitó su inclusión en el Programa. Esta medida supuso una normalización en la asistencia contable a los municipios, tanto respecto a las actuaciones que anteriormente llevaba a cabo esta Diputación, como en comparación con el resto de Entidades.

Las ocho Diputaciones suministraban modelos de expedientes que pudieran facilitar a los municipios el cumplimiento de sus obligaciones contables y presupuestarias a los Ayuntamientos, cuando así eran requeridas para ello, sin que previamente existiera un ofrecimiento expreso por las Diputaciones.

III.5.2.4. Apoyo informático

Las Diputaciones han prestado asistencia para la resolución de incidencias informático contables a los municipios y apoyo para la adquisición de programas y equipos informáticos para la llevanza de la contabilidad y el cumplimiento de sus obligaciones presupuestarias y contables.

Las Diputaciones analizadas en este apartado del Informe prestaron asistencia informática a sus municipios a través de los respectivos Planes de Informatización de municipios, excepto en el caso de Ávila cuya asistencia en materia informático-contable se limitó a la resolución de las consultas planteadas a iniciativa de los Ayuntamientos. Las Diputaciones provinciales de Burgos, Salamanca y Soria sometieron estos Planes a la aprobación de los respectivos Plenos.

Solamente en la Diputación de Burgos la adhesión al Plan tuvo un coste para los municipios, que contribuían con una cuota inicial y una cuota anual de mantenimiento cuyos importes se determinaron en función de la población del municipio. Durante el periodo fiscalizado estuvieron adheridos al Plan de Informatización aproximadamente el 60% de municipios de la provincia con población inferior a 5.000 habitantes.

Las Diputaciones de Burgos, Guadalajara, León, Salamanca, Segovia, Soria y Toledo ofrecieron a los municipios de las respectivas provincias la posibilidad de utilizar un programa informático para la llevanza de la contabilidad facilitado por la Diputación, así como la resolución de las dudas que en su utilización se plantearan. En la provincia de León la aplicación ofrecida a los municipios fue la elaborada por la Diputación de Albacete, sin que hubiera convenio que regulara la utilización de este programa o la existencia de posibles contraprestaciones.

Por otra parte las Diputaciones de Burgos, Salamanca, Segovia, Soria y Toledo también otorgaron subvenciones a los municipios para la adquisición de equipos informáticos; se examinaron los expedientes de subvenciones de las tres provincias de la muestra, Burgos, Segovia y Soria con los siguientes resultados.

En la provincia de Burgos se concedieron subvenciones a 128 de los 366 Ayuntamientos menores de 5.000 habitantes, el importe de la ayuda ascendió al 25% de la inversión realizada por el Ayuntamiento en equipos informáticos.

La Diputación de Segovia concedió ayudas a los 101 municipios que lo solicitaron (el 49% de los municipios de la provincia de población inferior a 5.000 habitantes) a través de Decretos de concesión, sin que hubiera convocatoria pública previa. Los importes de las ayudas se establecieron de forma individual para cada Ayuntamiento en los Decretos de concesión.

La Diputación Provincial de Soria otorgó subvenciones a 63 municipios de la provincia, el 35% de los menores de 5.000 habitantes. Las ayudas representaron la financiación del 50% del coste de adquisición de los equipos, con un importe máximo de 752 euros.

De las comprobaciones realizadas no se dedujeron deficiencias en la tramitación de las subvenciones en estas tres provincias, salvo lo señalado respecto de la falta de publicidad en la concesión de subvenciones en la Diputación de Segovia y que ésta Entidad no aportó una de las nueve facturas solicitadas.

En el cuadro siguiente se expone la relación entre la adhesión a los Planes Informáticos Municipales y la rendición de cuentas de los municipios de las provincias de las que se ha dispuesto de información.

Cuadro 13
UTILIZACIÓN DEL PROGRAMA INFORMÁTICO DE LA DIPUTACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

(Porcentajes de rendición)

Ejercicios	Burgos		León		Segovia		Soria	
	Aytos. Usuarios (237)*	Aytos. no usuarios (129)*	Aytos. Usuarios (187)*	Aytos. no usuarios (15)*	Aytos. Usuarios (92)*	Aytos. no usuarios (113)*	Aytos. Usuarios (160)*	Aytos. no usuarios (20)*
1998	76	74	89	53	80	70	77	95
1999	76	76	89	53	80	66	82	95
2000	75	77	89	47	85	67	81	90
2001	74	77	88	47	83	68	75	70
2002	73	77	87	47	84	60	75	60

*Número de Ayuntamientos.

En la provincia de Burgos, la rendición de cuentas de los municipios no se vio afectada por la utilización del programa informático facilitado por la Diputación; no obstante la relación que facilitaron los servicios de la Diputación era la correspondiente a los municipios adheridos al Plan Informático Municipal, sin que aportaran a este Tribunal información respecto de los municipios que una vez que se les suministró la aplicación informática, la utilizaran efectivamente para la llevanza de su contabilidad.

En las provincias de León y Segovia hubo importantes diferencias de niveles de rendición entre los municipios usuarios de los programas informáticos facilitados por los Servicios de asistencia a municipios y los que no los utilizaron. En Soria por el contrario, la rendición no guardó relación con la utilización de la aplicación informática suministrada por la Diputación.

Ha resultado más efectiva la utilización por los municipios de las aplicaciones informáticas para la llevanza de la contabilidad suministradas por las Diputaciones, si bien para la prestación de un adecuado servicio y que los usuarios de los programas obtengan la máxima utilidad, es necesario que se acompañe de un servicio de atención y resolución de consultas informático-contables satisfactorio.

III.5.2.5. Formación

Los cursos incluidos en el análisis son los relativos a las áreas contable, presupuestaria, jurídica e informática. Se han considerado los programas de formación impartidos y financiados íntegramente por las Diputaciones provinciales y también los integrados en las líneas de formación en las que ha habido una colaboración en la gestión de los cursos por parte de estas Entidades: Programas de formación descentralizada del Instituto Nacional de la Administración Pública, Planes Agrupados de Formación Continua y los cursos promovidos por las Federaciones Regionales de Municipios y Provincias y por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Del conjunto de provincias cuyos municipios presentaron niveles medios de rendición de cuentas respecto del total del ámbito fiscalizado, las Diputaciones de Ávila, Guadalajara, Salamanca, Segovia, Soria y Toledo promovieron Planes Agrupados de Formación Continua. De las provincias citadas formaron parte de la muestra Segovia y Soria.

La Diputación de Segovia promovió estos Planes de Formación en los ejercicios 2000, 2001 y 2002, organizando cuatro cursos a los que asistieron 98 municipios, el 48% de los menores de 5.000 habitantes de

la provincia. Además, de forma permanente el servicio de asistencia de la Diputación organizaba sesiones de actualización sobre la materia informático-contable.

La Diputación de Soria promovió Planes Agrupados de Formación Continua en los ejercicios 1998 a 2001 y además participó en la organización de cursos enmarcados en otras líneas de formación. Colaboró en dos cursos impartidos por la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, tanto en la confección de los programas como en la gestión de los cursos. Además, se impartieron dos cursos destinados al personal al servicio de las Corporaciones Locales en ejecución descentralizada del Plan Anual de Formación en la Administración Territorial del INAP; la colaboración de esta Diputación fue la cesión del aula y la participación en la organización de los cursos. Dentro de las actuaciones organizadas y financiadas por la propia Entidad, se organizaron a lo largo del periodo fiscalizado diversas jornadas de formación económica y presupuestaria destinadas al personal local de la provincia.

Los Servicios de Asesoramiento a municipios de las Diputaciones de Burgos y León, no promovieron Planes Agrupados; organizaron cursos específicos de contabilidad mecanizada y utilización del programa informático para la llevanza de la contabilidad suministrado a los municipios. Además colaboraron en la gestión de los cursos promovidos por las Federaciones Estatal y Regional de Municipios y Provincias; 112 municipios de la provincia de Burgos, el 31% de los de población inferior a 5.000 habitantes, participaron durante los ejercicios fiscalizados en los tres cursos convocados por la Federación de Castilla y León y 13 participaron en el curso que promovió la Federación Española.

En el cuadro 14 se expone la relación entre la rendición de cuentas de los municipios y la participación de éstos en los cursos de formación, para las provincias de las que se ha dispuesto de información. No se incluye la provincia de Soria porque todos los municipios de población inferior a 5.000 habitantes participaron en los programas de formación desarrollados en el periodo fiscalizado.

Cuadro 14
ASISTENCIA A CURSOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS

(Porcentajes de rendición)

Ejer.	Ávila		Burgos		Guadalajara		Salamanca		Segovia		Toledo	
	Aytos. asistentes (77)*	Aytos. no asist. (167)*	Aytos. asistentes (228)*	Aytos. no asist. (138)*	Aytos. asistentes (15)*	Aytos. no asist. (270)*	Aytos. asistentes (44)*	Aytos. no asist. (312)*	Aytos. asistentes (98)*	Aytos. no asist. (107)*	Aytos. asistentes (139)*	Aytos. no asist. (46)*
1998	84	83	76	74	73	76	93	81	69	70	88	70
1999	86	80	75	76	80	74	89	79	67	68	88	67
2000	79	76	75	75	80	80	89	78	66	74	88	72
2001	77	80	77	72	73	77	89	76	69	69	86	65
2002	83	75	75	70	60	74	86	72	68	64	86	61

* Número de Ayuntamientos.

Como puede observarse, de las seis provincias de las que se ha dispuesto de los datos de los participantes en los programas de formación, en Salamanca, Segovia y Toledo la rendición de cuentas de los municipios se ha mostrado sensible a este parámetro; en estas provincias se impartieron un mayor número de cursos relacionados directamente con la contabilidad enmarcados en los programas de formación del Ministerio de Administraciones Públicas.

III.5.2.6. Remisión de novedades legislativas

En lo que se refiere a la remisión de legislación relativa a la actividad económico-financiera de los municipios, aunque las ocho Diputaciones analizadas en este epígrafe facilitaron esta información a los municipios, no se produjo un procedimiento normalizado de envío de la documentación referida por parte de las Diputaciones, circunstancia que, cómo se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, sí se produjo en las provincias cuyos municipios presentaron los mejores índices de rendición.

III.5.3. Provincias cuyos municipios presentaron niveles bajos de rendición de cuentas

Se han incluido aquellas cuyos municipios presentaron un porcentaje de falta de rendición superior al 30%, y son las correspondientes a las provincias de Albacete, Baleares, Cuenca, Huesca, Teruel, Zamora y Zaragoza.

Los resultados obtenidos en el análisis de las líneas de asistencia y asesoramiento a municipios, desarrolladas por las Diputaciones provinciales y por el Consejo insular de Mallorca, se refieren al ámbito territorial de las siete Entidades supramunicipales señaladas, no obstante las comprobaciones específicas se realizaron en las Entidades que formaron parte de la muestra: Albacete, Huesca, Mallorca, Teruel, Zamora y Zaragoza; es decir la totalidad de las Entidades de este grupo, excepto la Diputación de Cuenca.

III.5.3.1. Procedimientos de la puesta a disposición de los municipios de los servicios de asistencia

Ninguna de las seis Entidades supramunicipales seleccionadas en la muestra y analizadas en este apartado del informe llevaron a cabo actuaciones que implicaran un ofrecimiento a los municipios, de las líneas de actuación desarrolladas para el apoyo a los Ayuntamientos en el cumplimiento de sus obligaciones económico-financieras.

Esta actitud ha derivado, en general, en una menor utilización de los servicios de asistencia y asesoramiento que en las provincias que hicieron una puesta a disposición expresa a los municipios de su ámbito territorial de dichos servicios.

III.5.3.2. Atención de consultas

Se ha examinado la atención y resolución de consultas por las Entidades supramunicipales planteadas por los municipios en relación con las materias jurídica, contable y presupuestaria.

Todas las Entidades de la muestra examinadas en este apartado del Informe disponían de Reglamento regulador del servicio de prestación de asistencia con excepción de la Diputación de Teruel. En dichos Reglamentos se determinaba que las peticiones de asistencia se formularían mediante escrito del representante legal de la Corporación, dirigido a la Presidencia de la Diputación; no obstante se establecía que los servicios de asistencia resolverían consultas verbales interesadas por los alcaldes, concejales, o funcionarios directivos de las Entidades locales en aquellas materias consideradas de trámite o de simple orientación.

De las comprobaciones realizadas se deduce que la mayoría de las consultas efectuadas lo fueron bien personalmente en las dependencias de las Diputaciones y el Consejo, o a través del teléfono, fax o correo electrónico, sobre todo cuando la materia sobre la que versaban las consultas era de índole presupuestaria o contable.

De las seis Entidades analizadas en la muestra, solamente en Teruel y en Mallorca se disponía de una base de datos de las consultas efectuadas; en la Diputación de Teruel esta base de datos era de uso restringido para los servicios+ de la propia Entidad, no teniendo acceso a la misma los municipios de la provincia, lo cual hubiera sido más operativo teniendo en cuenta además, la escasez de personal en los servicios de asistencia a municipios de la Diputación. El número de consultas desde el ejercicio 2000, año en el que se creó el servicio en esta provincia, hasta 2002, se incrementó en un 81% (de 410 en 2000 a 742 en 2002).

La base de datos de las consultas efectuadas al Consejo insular de Mallorca estaba formada únicamente por los informes emitidos por escrito, pero en este caso sí estaban disponibles para los municipios de la isla a través de la página web. El número de consultas resueltas por los servicios de asistencia del Consejo insular de Mallorca, se mantuvo aproximadamente constante a lo largo de los cinco ejercicios de la fiscalización, en el listado de municipios que realizaron consultas en estos ejercicios figuraban todos los de la provincia excepto Deya y Escorca, este último municipio no ha rendido las cuentas correspondientes a ninguno de los ejercicios del periodo 1998 a 2002.

Por su parte, la Diputación de Zaragoza formalizó el 15 de octubre de 2002, ejercicio en el que comenzó a prestarse la asistencia a municipios como servicio independiente, un contrato para la utilización por la propia Diputación y los municipios de la provincia de un portal jurídico que ofrecía una base de datos jurídica de consultas resueltas, acceso a revistas, noticias y otros servicios de información mediante Internet. Este servicio contó también con la posibilidad de la resolución telemática o telefónica de las consultas que plantearan los municipios. La empresa suministradora del servicio remitió periódicamente a la Diputación, según estaba establecido en el contrato, la estadística de usuarios del portal. La tasa de rendición de los municipios de la provincia en los ejercicios posteriores, 2003 y 2004 se incrementó en aproximadamente cinco puntos respecto de los valores presentados en los primeros ejercicios del periodo fiscalizado.

III.5.3.3. Apoyo en la llevanza de la contabilidad

Respecto de la asistencia prestada a los municipios para facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones presupuestarias, contables y de rendición de cuentas es especialmente significativo que ninguna de las siete Entidades supramunicipales analizadas en este apartado del informe, cuyos municipios presentaron los índices de rendición más bajos, ofreció de forma sistemática el servicio de realizar los cierres de la contabilidad y elaborar liquidaciones presupuestarias.

Solamente los servicios de asistencia del Consejo insular de Mallorca realizaron una función de supervisión de estas tareas y de la conciliación de los diferentes estados que forman parte de la Cuenta General en la mayoría de los municipios de la isla, previa solicitud de este servicio por los mismos, mientras que en las Diputaciones de Albacete y de Huesca se realizaron algunas colaboraciones puntuales en la elaboración de liquidaciones o de asistencia en la puesta al día de la contabilidad; el número de estas colaboraciones fue de seis casos en Albacete a lo largo de los cinco ejercicios y de aproximadamente diez en cada ejercicio fiscalizado en la provincia de Huesca.

De las seis Entidades de la muestra, solamente en Teruel a partir de 2000 y en Mallorca y Zaragoza a partir del ejercicio 2002, se pusieron expresamente a disposición de los municipios modelos de expedientes para la llevanza de la contabilidad. En Mallorca, los modelos que se distribuyeron por el Consejo insular fueron los elaborados por la Federación de Entidades locales de las Islas Baleares.

En Zaragoza, como ya se ha señalado anteriormente, se contrataron en el ejercicio 2002 bases de datos en las que los Ayuntamientos de la provincia podían acceder a modelos de expedientes de contratación, presupuestarios y contables, de ordenanzas fiscales, etc.

El apoyo en la llevanza de la contabilidad se ha identificado como la línea de actuación con mayor influencia en la rendición de cuentas por los municipios.

III.5.3.4. Apoyo informático

Se ha analizado la atención de las consultas informático-contables por los servicios de las Diputaciones, el suministro de programas informáticos para la llevanza de la contabilidad y la ayuda prestada a los municipios para la adquisición de equipos informáticos.

Las siete Entidades supramunicipales analizadas en este apartado prestaron asesoramiento informático a los municipios de la provincia resolviendo las consultas planteadas en materia contable-informática. En el Consejo insular de Mallorca esta función, al igual que el resto de las relacionadas con la asistencia informática, fue realizada por el Consorcio de Informática Local de Mallorca.

Todas ellas, excepto la Diputación de Huesca, dispusieron durante el periodo fiscalizado de un Plan de Informatización de municipios aprobados por los respectivos Plenos de las Diputaciones. En el caso de Zamora, y en relación con el objeto de la fiscalización, el Plan estableció el suministro gratuito a los municipios que lo solicitaron, de un programa informático para la llevanza de la contabilidad; el contrato con la empresa suministradora incluía la licencia de uso de las aplicaciones informáticas, la asistencia técnica ordinaria y el suministro de versiones actualizadas y adaptadas a las modificaciones normativas. Los servicios de la Diputación, sin embargo, no tenían constancia de cuales eran los municipios de la provincia que utilizaban el programa informático suministrado.

En las Diputaciones de Albacete y Cuenca los Planes de Informatización se concretaron en la dotación a los municipios de un programa informático para la llevanza de la contabilidad y también de equipos informáticos para aquellos municipios que lo solicitaron. En Albacete el programa informático fue diseñado por los técnicos de la Diputación y se utilizó por todos los municipios de la provincia excepto Salobre. Además, se instalaron equipos informáticos adquiridos por la Diputación en 68 de los 79 municipios de la provincia menores de 5.000 habitantes, financiando los Ayuntamientos el 25% del coste del equipo. En Cuenca, el número de municipios a los que la Diputación dotó de equipos informáticos fue de 188, el 81% del total de municipios de la provincia.

Los Planes de Informatización de las Diputaciones de Teruel y de Zaragoza consistieron en la concesión de subvenciones para la adquisición por los municipios de equipos informáticos, sin incluir en este caso el suministro de un programa informático.

En la provincia de Zaragoza, la práctica totalidad de los municipios de la provincia recibieron subvenciones para la adquisición de equipos informáticos en alguno de los cinco ejercicios fiscalizados, por cuantías que oscilaron entre el 70% y el 50% por ciento del importe de las facturas presentadas. De las comprobaciones realizadas no se dedujeron deficiencias en la tramitación de los expedientes de subvenciones a los Ayuntamientos para esta finalidad.

En la Diputación de Teruel se otorgaron subvenciones al 70% de los municipios, sin que previamente se hubiera realizado la correspondiente convocatoria pública; fueron beneficiarios todos los municipios solicitantes. Se estableció un límite de 1.200 euros para financiar como máximo el 50% del coste de los equipos informáticos. De las comprobaciones efectuadas se ha deducido que en tres facturas (el 20%) de la muestra analizada, se otorgaron subvenciones por mayor cuantía de la prevista en los Decretos de aprobación de las subvenciones, aunque en todos los casos la ayuda concedida fue utilizada por los municipios para el fin previsto.

En la Diputación de Huesca, aunque no se había aprobado ningún Plan General de Informatización, también se otorgaron ayudas para la adquisición de equipos informáticos a 13 municipios, el 7% de los municipios de población inferior a 5.000 habitantes. Según la información aportada por la Diputación, aunque no existió partida presupuestaria específica para este fin, ni se dio publicidad a la convocatoria de subvenciones, éstas se otorgaron por Decreto de la Presidencia atendiendo peticiones de los municipios y de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias. Se verificó la adquisición del material informático por los municipios beneficiarios de las ayudas.

En la isla de Mallorca la asistencia informática a los municipios se prestó por el Consorcio de Informática Local de Mallorca, constituido en 1992 e integrado por todos los Ayuntamientos de la isla (excepto el de Palma de Mallorca), la Federación de Entidades locales de las Islas Baleares, el Consejo insular, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, tres mancomunidades y una entidad local menor, participando estas Entidades en su financiación a través de cuotas anuales.

La financiación del Consorcio estaba compuesta por las cuotas de las entidades consorciadas y por subvenciones del Consejo insular; sin embargo, por lo que se refiere a la financiación aportada por el Consejo, ni en los Estatutos del Consorcio ni en convenios posteriores se fijó la cuantía de estas aportaciones, estando sujetas cada ejercicio presupuestario a lo que se determinara en los presupuestos del Consejo insular, sin que por lo tanto estuviera garantizada la financiación del Consorcio.

Los servicios que ofreció el Consorcio fueron fundamentalmente la resolución de consultas informáticas, la convocatoria de cursos de formación y la concesión de subvenciones, mediante convocatoria anual, para la adquisición de programas informáticos y para la adquisición y mantenimiento de equipos.

La totalidad de municipios recibieron durante el periodo fiscalizado subvenciones del Consorcio para estos fines. Además, para mejorar las condiciones de compra del programa para la llevanza de la contabilidad, el Consorcio firmó un contrato marco con la empresa suministradora. De las comprobaciones realizadas no se dedujeron deficiencias en la tramitación de los expedientes de subvenciones. La única deficiencia observada en el procedimiento de control fue que las facturas presentadas por los Ayuntamientos no se conservaban en el Consorcio; estas facturas constituían también la justificación para la subvención que otorgaba el Consejo insular al Consorcio y éste enviaba los originales de las facturas de la adquisición del material informático sin conservar copia de las mismas. Se comprobó no obstante la efectiva aplicación de los fondos a la finalidad prevista.

Las Entidades supramunicipales analizadas en este apartado que facilitaron un programa informático para la llevanza de la contabilidad a los municipios de su ámbito territorial fueron: Albacete, Mallorca, Cuenca y Zamora. Esta última Diputación no dispuso de información sobre los municipios que utilizaron la aplicación informática, lo que ha supuesto una deficiencia en su gestión, dado que la falta de esta información dificulta la adecuada prestación del servicio de asistencia contable-informática.

En Albacete y Mallorca utilizaron el programa informático facilitado por las respectivas Entidades supramunicipales, la práctica totalidad de los municipios menores de 5.000 habitantes.

III.5.3.5. Formación

Se han incluido en el análisis de esta actividad de asistencia los programas de formación destinados al personal de las Corporaciones Locales organizados y financiados por las Entidades supramunicipales fiscalizadas y, además, los cursos descentralizados del Instituto Nacional de la Administración Pública, los

integrados en los Planes Agrupados de Formación Continua y los promovidos por las Federaciones Regionales de Municipios y Provincias y por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Los cursos de formación analizados son los relativos a las materias contable, presupuestaria, jurídica e informática, en relación con la elaboración, formación y rendición de las cuentas anuales.

De las siete Entidades supramunicipales examinadas en este epígrafe, solamente las Diputaciones de Albacete y Cuenca promovieron Planes Agrupados de Formación Continua para los municipios de sus respectivas provincias. Además, la Diputación de Cuenca también convocó cursos de formación financiados exclusivamente con cargo al presupuesto de la Entidad.

En el caso de la Diputación de Albacete estos planes se promovieron en los ejercicios 2000, 2001 y 2002. Se convocaron nueve cursos durante dicho periodo a los que asistieron 60 municipios, el 76% de los de población inferior a 5.000 habitantes.

Los programas de formación a los que tuvieron acceso los municipios de los ámbitos territoriales cuya competencia correspondía a las otras cinco Diputaciones provinciales y al Consejo insular de Mallorca fueron muy heterogéneos, salvo los relativos a las tres provincias de la Comunidad Autónoma de Aragón, donde la mayoría de los cursos ofrecidos a los municipios fueron promovidos desde la Administración autonómica. A continuación se exponen los resultados obtenidos en las comprobaciones realizadas para cada una de las provincias.

En la Comunidad Autónoma de Aragón (las tres provincias de la Comunidad se analizan en este apartado del Informe), la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias (FAMP) promovió los Planes Agrupados de Formación Continua destinados al personal de la Administración Local. La participación de las Diputaciones en su desarrollo se limitó a las aportaciones económicas establecidas en los documentos de adhesión al Plan para cada uno de los ejercicios en los que se desarrollaron. Durante los ejercicios 1998 a 2002 se impartieron 30 cursos relacionados con la materia fiscalizada a los que asistió personal de 20 municipios de la provincia de Huesca (el 10% de los menores de 5.000 habitantes). La Diputación de Zaragoza no se adhirió a estos programas de formación hasta 2001 y no dispuso de datos sobre el número de municipios asistentes. La Diputación de Teruel no participó en la celebración de estos cursos.

Además, el Instituto Aragonés de Administraciones Públicas, organismo integrado en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que tiene atribuidas funciones de formación del personal de las Corporaciones Locales de su ámbito territorial, convocó la celebración de un curso sobre el Derecho Local de Aragón, que incluía un módulo sobre la gestión presupuestaria de las Entidades locales.

Las tres Diputaciones de la Comunidad firmaron sendos convenios con el Instituto para la realización del curso; la colaboración de las Diputaciones consistió en facilitar las aulas y abonar la cuantía determinada en los respectivos convenios, además de los gastos correspondientes a locomoción y alojamiento del profesorado.

En Huesca, este módulo se impartió en los ejercicios 2000 y 2001 y asistió personal de 43 municipios de la provincia (el 22%); en Teruel se celebró en el ejercicio 2001 con una participación de 33 municipios (el 14%) y en Zaragoza tuvo lugar fuera del periodo fiscalizado, en el ejercicio 2003. También después del periodo fiscalizado, en el ejercicio 2004, la Diputación de Zaragoza organizó un curso, impartido por los propios habilitados de la Diputación y dirigido a Alcaldes y Concejales de la provincia con el objetivo de analizar la normativa vigente en materia de haciendas locales y su aplicación práctica, tratándose, entre otros aspectos el control interno y externo en las Entidades locales.

En el Consejo de Mallorca se impartieron dos cursos incluidos en la ejecución descentralizada del Plan Anual de Formación en la Administración Territorial del Instituto Nacional de Administración Pública, la celebración de uno de ellos fue subvencionada por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares por importe 1.300 euros. Asistieron a alguno de estos dos cursos 13 municipios de los 31 menores de 5.000 habitantes. Los municipios de la isla también asistieron a dos cursos, uno de contabilidad y otro de régimen presupuestario, organizados por la Federación de Entidades locales de las Islas Baleares en los ejercicios 1998 y 2002 respectivamente.

Por su parte, el anteriormente mencionado Consorcio de Informática Local convocó 28 cursos a lo largo de los cinco ejercicios, a los que asistieron la totalidad de municipios de la isla.

Los municipios de la provincia de Zamora asistieron a cursos relacionados con la materia objeto de la fiscalización y convocados por la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León. Se impartieron cinco cursos, si bien la Diputación no facilitó información relativa al número de municipios que asistieron.

III.5.3.6. Remisión de novedades legislativas

De las seis Entidades supramunicipales cuyos municipios presentaron peores niveles de rendición y seleccionadas en la muestra, solamente los servicios de asistencia a municipios del Consejo insular de Mallorca y de la Diputación provincial de Zaragoza y en esta última provincia solamente a partir del ejercicio 2002, se remitieron regularmente novedades y modificaciones legislativas.

En Mallorca la remisión de circulares con información sobre novedades legislativas se realizó a través del correo electrónico y, además, se entregaron por un técnico del Consejo en las visitas que realizaba a los municipios de la isla.

En Zaragoza, como ya se hizo referencia, se contrataron en el ejercicio 2002 bases de datos con acceso para todos los municipios de la provincia que ponían a su disposición la legislación relativa a la Administración local. Por su parte la Diputación de Zamora contrató en 2004 una base de datos que permitía a los municipios el acceso gratuito a legislación y jurisprudencia.

En la Diputación de Huesca se celebraron diversas jornadas informativas a lo largo del periodo 1998 a 2002 sobre novedades y modificaciones legislativas, y en Zamora, si bien no regularmente, se enviaron a los municipios diversas circulares sobre legislación.

III.6. CONTROL INTERNO ESTABLECIDO POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES SOBRE LA ASISTENCIA PRESTADA A LOS MUNICIPIOS

Ninguna de las doce Entidades supramunicipales comprendidas en la muestra establecieron, durante el periodo fiscalizado, procedimientos de seguimiento y control interno sobre el conjunto de las líneas de actuación desarrolladas en la prestación del servicio de asistencia y asesoramiento a municipios. No obstante, algunas de las Diputaciones analizadas implantaron medidas de control sobre aspectos concretos de la prestación del servicio.

En la Diputación provincial de Huesca, los Secretarios-Interventores adscritos al servicio de asistencia a municipios, que desempeñaban las funciones de Secretaría, y el control y la fiscalización interna de la gestión económico financiera y presupuestaria en los municipios eximidos de mantener este puesto de trabajo, emitían anualmente un informe sobre la actividad desarrollada y a su vez sobre el cumplimiento por parte de

estos municipios de los requisitos sobre población y presupuestos exigidos en el artículo 4 del RD 1732/1994, para el establecimiento de la exención. Este control permitió una mejor prestación del servicio en la garantía del desempeño de las funciones públicas necesarias en los municipios, que por razones de su dimensión y recursos económicos debían continuar eximidos del mantenimiento de este puesto de trabajo.

Por otra parte, las Diputaciones provinciales de Palencia, Soria y Teruel, a través de las publicaciones oficiales y de la participación del personal adscrito a los respectivos servicios de asistencia y asesoramiento, en los Tribunales de selección para la provisión de los puestos de trabajo de Secretaría-Intervención en los municipios de la provincia, tenían información sobre la persona que desempeñaba este puesto de trabajo, así como sobre la permanencia en la ocupación. Esta información relativa a los posibles usuarios del servicio de asistencia, permitió una planificación más personalizada de las líneas de actuación a desarrollar. No obstante, el aprovechamiento de esta información fue mayor en la Diputación de Palencia (y aunque en menor medida, también en la provincia de Soria) que contaba con una trayectoria y un desarrollo en la implantación de medidas de apoyo a los municipios más amplios.

Por lo que se refiere a los procedimientos de relacionarse las Diputaciones provinciales con el personal de los Ayuntamientos de población inferior a 5.000 habitantes, solamente las Diputaciones de Burgos y Palencia establecieron de forma sistemática la celebración de reuniones anuales, en Burgos con los Alcaldes de estos municipios y en Palencia con las personas que desempeñaban el puesto de Secretaría-Intervención. Estas jornadas permitieron (especialmente en el caso de Palencia, al celebrarse las reuniones con los usuarios habituales de la asistencia) a las Diputaciones realizar un ofrecimiento expreso de las diversas líneas de actuación, y además, la potenciación de las relaciones y el fomento de la confianza mutua en la prestación del servicio.

Las Diputaciones de Badajoz y Ciudad Real contrataron durante el periodo fiscalizado parte de la asistencia que prestaron a sus municipios con empresas externas. El contrato celebrado por la Diputación de Ciudad Real estableció un adecuado sistema de control con la empresa prestataria, de forma que a través de los informes que anualmente remitía la empresa a la Diputación, ésta tenía información sobre el estado de la contabilidad de cada municipio usuario del servicio. Por su parte, el control que realizaba la Diputación de Badajoz sobre la empresa que prestaba el servicio de asistencia a los municipios se concretaba en la realización de llamadas telefónicas aleatorias a los municipios para verificar la realización de los trabajos, así como a la celebración de una reunión anual con la empresa contratada.

Por otra parte, las Diputaciones provinciales de Segovia, Soria y Teruel y el Consejo insular de Mallorca dispusieron de una aplicación informática para la gestión de las consultas y los informes solicitados por los municipios de las respectivas provincias (la base de datos de Mallorca solamente incluía los informes que se habían emitido por escrito). A diferencia de lo que ocurría en el Consejo insular de Mallorca, en las tres Diputaciones la utilización de la aplicación estaba restringida al personal del servicio de asistencia y asesoramiento de la propia Diputación. El establecimiento de la utilización de esta base de datos por los municipios a través de Internet, con los mecanismos de control necesarios para salvaguardar la información confidencial, podría ser un elemento que supusiera una mayor eficiencia de recursos tanto en las Diputaciones como en los Ayuntamientos.

Además, la base de datos de la Diputación de Segovia se configuró como instrumento de gestión y de control del servicio de asistencia y asesoramiento a los municipios de la provincia; la aplicación informática almacenaba los datos de los usuarios del servicio, suministrando información relativa a la frecuencia de utilización, cargo de la persona que solicitaba los diferentes servicios, cursos con mayor demanda de asistencia, incidencias contable-informáticas que se hubieran producido, materias más habituales de consulta, etc. De esta forma, el servicio de asistencia disponía de la información necesaria para la

planificación de sus actuaciones, no obstante, al comenzar a funcionar esta aplicación informática en el ejercicio 2001, sus utilidades en la programación de las medidas de asistencia no han podido ser analizadas.

Asimismo, se ha observado un insuficiente control en las Diputaciones de Burgos y Zamora, ya que estas Entidades no disponían de información sobre los municipios que utilizaban el programa informático suministrado para la llevanza de la contabilidad. Esta falta de información dificultó la adecuada gestión de los recursos aplicados a la atención y resolución de las incidencias que en materia contable-informática plantearon los municipios de estas provincias.

En el ejercicio 2005, los servicios correspondientes de las Diputaciones de Palencia y de Segovia realizaron encuestas de satisfacción a los municipios usuarios del servicio de asistencia y asesoramiento. En Palencia los resultados obtenidos fueron de general aceptación y conformidad con la prestación del servicio. En Segovia, y dada la proximidad de la realización de las encuestas a los municipios (se efectuaron en los últimos meses del año 2005) con el periodo en el que se llevaron a cabo los trabajos por este Tribunal, no estaban disponibles los resultados.

III.7. VALORACIÓN POR LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE ASISTENCIA PRESTADO POR LAS CORRESPONDIENTES ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES

En el marco de la presente fiscalización y con objeto de valorar el grado de satisfacción de los Ayuntamientos por la asistencia recibida de las Diputaciones o Consejos insulares, se ha remitido por este Tribunal, por correo electrónico, un cuestionario a 1.837 municipios, el 83% de los pertenecientes al ámbito territorial de las provincias cuyas Entidades supramunicipales han formado parte de la muestra. No fue posible la circularización a la totalidad de los municipios porque no todos ellos disponían de dirección electrónica, lo que sucedió en mayor medida en los municipios mas pequeños; se circularizó al 79% de los municipios de población inferior a 500 habitantes, mientras que este porcentaje ascendió al 93% para el tramo de municipios entre 500 y 5.000 habitantes.

Muchas de las direcciones utilizadas fueron las habilitadas por las Diputaciones provinciales para su uso por los municipios; sin embargo algunos de ellos (fundamentalmente los de menor dimensión) no hacen uso de la misma, en la mayoría de las ocasiones por dificultades técnicas de acceso a la red. Las provincias que manifestaron mayores carencias en este aspecto fueron Burgos, Segovia, Soria, Teruel y Zamora, circunstancia que redujo el número de respuestas obtenidas. En conjunto, cumplieron la encuesta 831 municipios, lo que ha representado un nivel de respuesta del 45%, este indicador se elevó al 61% para los municipios de población entre 2.000 y 5.000 habitantes.

En el cuadro 15 se detalla, por tramos de población, el nivel de respuesta a la circularización:

Cuadro 15
NIVELES DE RESPUESTA A LOS CUESTIONARIOS

TRAMOS DE POBLACIÓN	Nº de municipios	Enviados		Respuestas recibidas		
		Nº enviados	Enviados s/ Total (%)	Nº respuestas	Respuestas s/ enviados(%)	Respuestas s/ total municipios(%)
Menores de 500	1.538	1.208	78,54	449	37,17	29,19
Entre 500 y 2000	533	490	91,93	297	60,61	55,72
Entre 2.000 y 5.000	145	139	95,86	85	61,15	58,62
TOTAL	2.216	1.837	82,90	831	45,24	37,50

Por provincias, el resultado de la circularización fue el siguiente:

Cuadro 16
NIVELES DE RESPUESTA A LOS CUESTIONARIOS

PROVINCIA	Nº de municipios	Enviados		Respuestas recibidas		
		Nº enviados	Enviados s/ Total (%)	Nº respuestas	Respuestas s/ enviados (%)	Respuestas s/ total municipios (%)
Albacete	79	79	100,00	45	56,96	56,96
Badajoz	136	112	82,35	52	46,43	38,24
Burgos	366	366	100,00	113	30,87	30,87
Ciudad Real	78	78	100,00	35	44,87	44,87
Huesca	195	191	97,95	78	40,84	40,00
Mallorca	31	31	100,00	15	48,39	48,39
Palencia	186	166	89,25	104	62,65	55,91
Segovia	205	118	57,56	62	52,54	30,24
Soria	180	97	53,89	62	63,92	34,44
Teruel	233	131	56,22	78	59,54	33,48
Zamora	245	186	75,92	73	39,25	29,80
Zaragoza	282	282	100,00	114	40,43	40,43
TOTAL	2.216	1.837	82,90	831	45,24	37,50

En el cuestionario se formularon preguntas a los Ayuntamientos sobre la solicitud de apoyo a las Diputaciones para la elaboración de las cuentas anuales y la respuesta recibida de dichas Entidades; sobre el ofrecimiento y utilización de aplicaciones informáticas homogéneas y la resolución de problemas surgidos en su utilización; sobre los cursos recibidos en materias relacionadas con la formación de las cuentas; sobre la utilización y opinión de las páginas web de las Diputaciones; sobre la comunicación de novedades normativas y sobre la valoración del conjunto de la asistencia recibida y su influencia en la rendición de sus cuentas.

De los 831 municipios que han respondido a la encuesta, 323 (el 39%) han manifestado que en algún momento han solicitado el apoyo de la Diputación Provincial para la elaboración de las cuentas anuales, no obstante respecto de si efectivamente recibían asistencia en las áreas presupuestaria y de contabilidad, la respuesta varió sensiblemente entre las diferentes provincias; así en aquellas cuyos municipios presentaron mejores índices de rendición y a su vez la Diputación desarrolló actitudes más activas en la prestación del servicio, los municipios reconocieron en mayor medida haber recibido esta asistencia, fueron fundamentalmente los casos de Palencia y de Soria. En sentido contrario, los municipios de Teruel y de Zaragoza manifestaron mayoritariamente no haber solicitado apoyo de sus Diputaciones, ni por otra parte haber recibido esta asistencia. Respecto a la utilidad del servicio recibido para la elaboración y rendición de las cuentas, el 46% la consideraron útil para dicha finalidad, si bien este porcentaje superó el 80% en Palencia y Soria.

Respecto al suministro de una aplicación informática para la llevanza de la contabilidad, el 69% de los Ayuntamientos que han respondido a la encuesta afirman haber recibido el ofrecimiento de la Diputación, pero sólo el 46% reconoce utilizarla, aunque en provincias con elevados niveles de rendición este porcentaje supera el 90%. Los Ayuntamientos que utilizan la aplicación informática suministrada por las Diputaciones consideran que ésta resuelve los problemas que surgen en la utilización de la misma.

Por lo que se refiere a los cursos de formación, aproximadamente el 56% de los municipios señalaron haber recibido ofrecimiento de cursos en materias presupuestarias, contables e informáticas, incrementándose este

porcentaje hasta el 80% en las provincias de Badajoz, Palencia y Soria, y también en Segovia en el caso de cursos sobre informática contable. En las dos primeras provincias, se observó una mejor rendición en aquellos municipios que habían asistido a los programas de formación.

En relación con la utilización de las páginas web que las Diputaciones pusieron a disposición de los municipios de sus respectivas provincias, el porcentaje de los municipios que manifestó utilizarla habitualmente fue del 27%, y el índice de utilización correspondiente a los municipios incluidos en el tramo poblacional de entre 2.000 y 5.000 habitantes, se elevó al 38%. Por provincias, donde los municipios indicaron un nivel más bajo de uso y consecuentemente mayores dificultades de acceso fue en Burgos, Teruel y Zamora con índices inferiores al 4%. Por otra parte, la opinión sobre las prestaciones de la página fue satisfactoria para un 43,68% del total de respuestas recibidas, si bien este porcentaje superó el 78% en Palencia, Huesca y Badajoz.

Por lo que se refiere a la opinión de los municipios respecto de la remisión por parte de las Diputaciones de novedades legislativas, ésta fue más positiva en las provincias de Badajoz, Huesca y Palencia, donde el 80% de los municipios manifestaron recibir éstas siempre o normalmente, mientras que a nivel general este indicador se mantuvo aproximadamente en un 57%. En los niveles más bajos se situaron Zamora, con un 27% y Segovia, con un 21%

En cuanto a la valoración del conjunto de la asistencia y asesoramiento recibidos de las correspondientes Entidades supramunicipales, ésta fue más favorable respecto a las Diputaciones de Badajoz, Palencia y Soria, donde más de un 75% la consideraron buena o muy buena. En sentido contrario, donde este servicio estuvo peor valorado fue en Segovia, Teruel, Zamora y Zaragoza.

Por último, las respuestas recibidas sobre la influencia de la asistencia prestada por las Diputaciones en la elaboración y rendición de las cuentas, resultó homogénea con los niveles de rendición en las distintas provincias, de modo que en Palencia y Badajoz cuyos ayuntamientos presentaron un elevado índice de rendición, la influencia alta o muy alta de la asistencia recibida se situó en el 81 y el 63% respectivamente, mientras que en provincias con bajos niveles de rendición, los mencionados indicadores sólo se situaron entre el 13 y el 29%.

IV. CONCLUSIONES

1. Las Diputaciones provinciales prestaron el asesoramiento y la asistencia a los municipios de su ámbito territorial a través de las correspondientes unidades administrativas en cumplimiento de la obligación legal prevista en el art. 36 de la LRBRL. Los Servicios de las Diputaciones provinciales ejercieron estas funciones, excepto en la provincia de Baleares, donde la asistencia se prestó por los tres Consejos insulares de las islas, y en la de León, donde además de la Diputación provincial, realizó estas funciones la Comarca de El Bierzo. En todas las provincias y durante todo el período fiscalizado se prestó el servicio de asistencia y asesoramiento a municipios excepto en Teruel, cuya unidad administrativa se creó en el año 2000 y en Zaragoza, donde dicha unidad no entró en funcionamiento hasta 2001. En estas Diputaciones provinciales con anterioridad a las mencionadas fechas, si bien se atendían las solicitudes de asistencia de los Ayuntamientos, no existía una atribución funcional de estas competencias.
2. En doce de las veinte provincias fiscalizadas existió una única unidad administrativa en las Diputaciones provinciales destinada a dar cumplimiento a la obligación legal de prestar asistencia a los municipios. Esta unidad cubría las líneas de asistencia relacionadas con la rendición de cuentas: el asesoramiento jurídico, el asesoramiento económico y administrativo, la asistencia informático-contable y la formación, con independencia de que en algunos casos también asumió funciones de asistencia y asesoramiento

correspondientes a otras líneas de actuación. La organización del Servicio de asistencia en las ocho Diputaciones restantes estuvo distribuida en varias unidades administrativas.

3. El nivel de medios personales adscritos al Servicio de asistencia y asesoramiento a los municipios ha presentado diferencias importantes de unas provincias a otras, con valores medios en torno a 7 puestos de trabajo dotados, de los que 2 lo estaban con funcionarios con habilitación de carácter nacional. La disponibilidad de medios personales suficientes para la prestación del servicio de asesoramiento y asistencia a los municipios, constituye un factor necesario para que las Diputaciones puedan llevarlo a cabo en condiciones óptimas. Sin embargo, dotaciones superiores a los valores medios no se han correspondido con mejores niveles de rendición de cuentas en los correspondientes municipios.
4. El ámbito territorial de las 20 provincias cuyas Diputaciones provinciales y Consejos insulares que han sido objeto de la fiscalización estaba compuesto por 4.345 municipios, de los cuales 4.149 tenían una población inferior a 5.000 habitantes, que fueron los destinatarios de los Servicios de asistencia y asesoramiento de los municipios. El 68% de los municipios con población inferior a 5.000 habitantes tenían una población de menos de 500 habitantes y fueron éstos los municipios que en los cinco ejercicios fiscalizados presentaron los peores índices de rendición de cuentas, inferiores en 15 puntos a los municipios con población de 2.000 a 5.000 habitantes.
5. De las diferentes líneas de actuación desarrolladas por las Entidades supramunicipales en la asistencia y asesoramiento a los municipios en relación con la rendición de sus cuentas anuales, no existe ninguna decisiva o excluyente del resto, sino que es la confluencia de varias lo que permite mejorar los niveles de rendición. No obstante, con independencia de las medidas concretas de asistencia llevadas a cabo, las políticas activas dirigidas a ofrecer los distintos servicios a los usuarios y el establecimiento de líneas permanentes de contacto e intercambio de información con los Municipios se han deducido como instrumentos eficaces para incrementar los niveles de rendición de cuentas.
6. Los servicios de asistencia y asesoramiento de las provincias cuyos municipios tuvieron mejores indicadores de rendición de cuentas a lo largo de todo el periodo fiscalizado, ofrecían a los municipios de su ámbito territorial la posibilidad de realizarles las operaciones de cierre y apertura de la contabilidad y las liquidaciones presupuestarias. La práctica totalidad de los municipios de estas provincias se acogieron a esta posibilidad.
7. Los municipios que utilizaron para la llevanza de la contabilidad el mismo programa informático facilitado por la Diputación provincial correspondiente, presentaron índices de rendición superiores en más de 10 puntos respecto de aquellos municipios que optaron por la no utilización de estos programas. Además, en estos casos las Diputaciones disponían de un mayor conocimiento del funcionamiento de estas aplicaciones informáticas, lo que permitía una mejor resolución de las consultas planteadas por los usuarios.
8. Todas las provincias que han formado parte de la muestra, excepto Baleares y Palencia, tuvieron municipios eximidos del mantenimiento de puesto de Secretario-Interventor acogidos a los servicios de asistencia de la Diputación; no obstante solamente las Diputaciones de Albacete, Ciudad Real, Huesca y Soria cumplieron con la obligación legal de realizar a estos municipios las funciones de fe pública, asesoramiento legal preceptivo, y control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria. En el resto, los servicios prestados a los municipios eximidos fueron los mismos que los que la Diputación ponía a disposición del resto de municipios de la provincia.

9. Ninguna de las doce Entidades supramunicipales analizadas en la muestra dispuso durante el periodo fiscalizado de procedimientos de control interno sobre el Servicio de asistencia y asesoramiento a municipios. No obstante, algunas de estas Entidades establecieron controles específicos sobre determinadas líneas de apoyo a los municipios.

V. RECOMENDACIONES

Con independencia del cumplimiento de la normativa vigente respecto al ejercicio por las Diputaciones y otras Entidades supramunicipales de las funciones públicas necesarias en los municipios eximidos de la obligación de mantener el puesto de Secretaría, en los casos en los que no hayan optado por la acumulación, las Diputaciones, para contribuir a la mejora en los niveles de rendición de cuentas por los municipios de menos capacidad económica, deberían:

1. Dotar a las unidades que prestan el servicio de asistencia y asesoramiento a municipios de los medios económicos y personales suficientes para su adecuada prestación, y prestar especial atención a las líneas de asistencia conducentes al cumplimiento de las obligaciones contables y de rendición de cuentas de sus municipios.
2. Mantener una actitud activa en la prestación del servicio, planificando las líneas de actuación que vayan a desarrollar para la asistencia a los municipios en el cumplimiento de sus obligaciones, así como impulsando la utilización por éstos de las medidas desarrolladas.
3. Establecer con los Ayuntamientos un clima de confianza mutua mediante el conocimiento por las Diputaciones de las condiciones económicas, personales y técnicas en las que los municipios susceptibles de utilizar los servicios de asistencia, ejercen sus competencias. De esta forma, las unidades correspondientes de los entes supramunicipales se podrán anticipar a la evolución de los problemas y necesidades de los municipios y podrán determinar los servicios que es necesario ofrecer a los municipios de su ámbito territorial y la forma más eficaz para llevarlos a cabo.
4. Facilitar a los municipios la realización de las liquidaciones presupuestarias y de las operaciones de cierre y apertura de la contabilidad.
5. Realizar un seguimiento de la utilización de los programas informáticos para la llevanza de la contabilidad facilitados, de forma que conocieran los municipios usuarios y las incidencias que con mayor frecuencia se producen; el conocer estos antecedentes permitiría una mayor eficacia en la resolución de las consultas informático-contables planteadas por los municipios.
6. Dotar a los municipios que carezcan de ellos, de los medios técnicos necesarios para su correcto acceso a Internet.
7. Las páginas web de las Diputaciones deberían permitir a los municipios el acceso a la legislación local, a modelos de expedientes que facilitaran el cumplimiento de sus obligaciones económico-financieras, así como a los diferentes servicios disponibles en la Diputación.
8. Establecer procedimientos de control interno para verificar el correcto desarrollo de la prestación del servicio y servir a su vez de instrumento de planificación y programación, de las medidas concretas de asistencia.
9. Además y con objeto de que las Diputaciones dispongan de mejor información sobre los principales usuarios de este servicio, la Dirección General de la Función Pública debería remitirles los datos del

Registro de los funcionarios locales con habilitación nacional de su provincia y de los nombramientos como funcionarios interinos en los mencionados puestos de trabajo.

Madrid, 20 de julio de 2006

EL PRESIDENTE

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, overlapping loops and lines, positioned below the text 'EL PRESIDENTE'.

Fdo.: Ubaldo Nieto de Alba

ANEXOS

ANEXO I**PROVINCIAS INCLUIDAS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN**

	Nº MUNICIPIOS MENORES DE 5.000 HAB.	POBLACIÓN
<u>Comunidad Autónoma de Aragón</u>		
Huesca	195	90.909
Teruel	233	84.260
Zaragoza	282	161.075
<u>Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha</u>		
Albacete	79	106.541
Ciudad Real	78	103.761
Cuenca	231	111.807
Guadalajara	285	82.386
Toledo	185	259.716
<u>Comunidad Autónoma de Castilla León</u>		
Ávila	244	95.720
Burgos	366	106.747
León	202	209.507
Palencia	186	68.328
Salamanca	356	138.112
Segovia	205	73.332
Soria	180	45.539
Valladolid	218	116.847
Zamora	245	108.897
<u>Comunidad Autónoma de Extremadura</u>		
Badajoz	136	217.088
Cáceres	207	197.445
<u>Comunidad Autónoma de Islas Baleares</u>		
Baleares	36	87.660
TOTAL	4.149	2.465.677

ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES SELECCIONADAS EN LA MUESTRA

	Nº MUNICIPIOS MENORES DE 5.000 HAB.	POBLACIÓN
Consejo Insular de Mallorca	31	69.102
Diputación Provincial de Albacete	79	106.541
Diputación Provincial de Badajoz	136	217.088
Diputación Provincial de Burgos	366	106.747
Diputación Provincial de Ciudad Real	78	103.761
Diputación Provincial de Huesca	195	90.909
Diputación Provincial de Palencia	186	68.328
Diputación Provincial de Segovia	205	73.332
Diputación Provincial de Soria	180	45.539
Diputación Provincial de Teruel	233	84.260
Diputación Provincial de Zamora	245	108.897
Diputación Provincial de Zaragoza	282	161.075
TOTAL	2.216	1.235.579

