

# EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN EL ASESORAMIENTO A MUNICIPIOS.

María de los Reyes Escudero Villafáfila  
Jefe del Servicio de Asesoramiento Local de Diputación de Valladolid  
reyes.escudero@dip-valladolid.es

## I.- EL ASESORAMIENTO EN GENERAL.

La provincia, como entidad local, ha tenido como misión tradicional y principal suplir las carencias de los municipios, carencias fácilmente comprensibles si atendemos a sus características. De aquí que se haya dicho que la Diputación ha de ser el Ayuntamiento de los Ayuntamientos.

Sin entrar en el recurrente debate del problema de la planta municipal, sí que conviene señalar que de los 8.125 municipios que existen en España sólo 400 municipios tienen una población superior a 20.000 habitantes, el 84 % tiene menos de 5.000 y el 47% de los municipios tiene menos de 500. A la luz de estos datos es palmario que la gran mayoría de los municipios son de escaso tamaño y cuentan, por ende, con escasos recursos. Sin embargo, se les exige el mismo nivel de excelencia en la prestación de servicios públicos que a los más poblados y con más medios.

De ahí que el legislador estatal en la reforma del régimen local de la Ley 27/2013, establece como uno de sus objetivos básicos la racionalización de la estructura organizativa de la administración local, incluyendo dentro de éste el fortalecimiento de las Diputaciones provinciales.

La reforma local no solamente ha traído consigo la atribución de competencias directas a las Diputaciones, sino que también ha reforzado otras ya clásicas de estos entes, en especial, y en lo que aquí interesa, “la asistencia jurídica, económica y técnica”, al establecer ahora el art. 36.1 de la LBRL que son competencias propias de las Diputaciones Provinciales:

*“.. La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.*

Señalando, en ese mismo art. 36 en su apart. 2, que a estos efectos:

*“...c) Garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas.*

*Da soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden.”*

*Son funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales, art. 92 bis:*

*“Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional:*

*a) La de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.*

*b) El control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.”*

Pero la garantía que las Diputaciones pueden prestar en el cumplimiento de estas funciones públicas no consiste solo en realizar “comisiones circunstanciales” con sus propios habilitados del Servicio de asistencia en los supuestos de ausencia, enfermedad, o vacante del titular de la secretaría - intervención del municipio, o en cubrir los gastos cuando estas funciones sean desempeñadas en acumulación por otros habilitados, sino que además han de prestar a los secretarios - interventores la asistencia, el auxilio, el apoyo y el asesoramiento que sea necesario para el desempeño de estas funciones.

No está de más recordar que en muchos de nuestros municipios y en la gran mayoría de los de nuestra Comunidad Autónoma, el secretario - interventor está sólo, es el único funcionario que existe en la corporación, y que por lo tanto le corresponde la realización no solamente de esas funciones públicas necesarias, sino también de otras no previstas legalmente de forma expresa y de naturaleza muy heterogénea.

Así se puede mencionar la emisión de informes en todos los expedientes, la realización de las propuestas de resolución, la liquidación y recaudación de tributos cuando no hayan sido objeto de delegación, gestión de las subvenciones de su entidad, cumplimentación de los formularios de solicitud de subvenciones del resto de administraciones, mantenimiento del padrón de habitantes, liquidación del IVA, confección de nóminas, el censo canino, expedientes de concesión de licencias de taxis, urbanísticas, ambientales, etc., procedimientos de selección de personal, alquiler de las viviendas municipales, enajenación del patrimonio municipal, etc, etc, etc. En fin, cualquier función que se pueda surgir en el acaecer diario del Ayuntamiento.

Para poder realizar de una forma satisfactoria todas estas funciones y aquellas que le están reservadas, necesita ser conocedor de una ingente cantidad de legislación en materia de contratos, urbanismo, medioambiente, padrón habitantes, haciendas locales, tributario, tráfico, civil, mercantil, laboral, seguridad social... de manera que la figura del secretario - interventor deviene

obligada a ser una suerte de hombre universal del renacimiento, un polímata conocedor de todas las ramas del ordenamiento jurídico, capaz de determinar, en un contexto de profusión legislativa en constante cambio y transformación, cuál es la normativa aplicable a ese supuesto y momento concreto, lo que obliga a una ardua y, con frecuencia, agotadora labor hermenéutica. Todo ello, además, en detrimento de la -en numerosas ocasiones- necesaria y deseable especialización.

No hay que perder de vista esta realidad, ni las competencias que la ley atribuye a las Diputaciones Provinciales como propias. Competencias que ante esta realidad le dan su sentido y justificación (incluso diríamos “legitimación”). Las Diputaciones no han de perder su guía, ni olvidar su cometido, y más en un momento como el actual en que el desempeño de competencias que podríamos denominar “impropias”, implica el riesgo de hacer olvidar o postergar aquellas funciones propias y concretas que la ley les atribuye y que responden a necesidades también concretas, entre ellas, y por expresarlo de forma genérica y omnicomprensiva, el asesoramiento jurídico, económico y financiero a los pequeños municipios carentes de medios personales y materiales.

El hacer dejación de esta competencia, o su prestación de forma parcial, subsidiaria o ineficiente por parte de las Diputaciones, puede dar munición teórica a las corrientes políticas que hoy abogan por la supresión de estas administraciones territoriales, puesto que, en ese caso, habrían perdido su “ratio essendi” o razón de ser.

La reforma de la Administración Local puesta en marcha por la LRSAL da una oportunidad de oro a las Diputaciones Provinciales y a sus servicios de asesoramiento, que, aunque no son nuevos, se les brinda una excelente ocasión para su fortalecimiento. Este fortalecimiento de los servicios de asistencia es una de las claves de la nueva etapa que se abre para las Diputaciones Provinciales.

Cada Diputación, dentro de su potestad de autoorganización, se tendrá que dotar de una estructura adecuada y en su caso tendrá que acometer procesos de reorganización de sus empleados públicos y de los métodos de trabajo que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines.

En manos del nivel político está la decisión de la estructura, la dimensión y la dotación de recursos; es su responsabilidad la creación de una fuerte oficina de asesoramiento, pero queda en nuestras manos, en la de los funcionarios que allí trabajamos, la responsabilidad de que la oficina sirva al fin para el que ha sido creada, la asistencia y asesoramiento a nuestros compañeros (funcionarios también locales) y, como no, a los alcaldes de nuestros municipios, con la finalidad de que los vecinos de estos municipios de escasa población puedan contar con unos servicios públicos de calidad, iguales a los que se prestan en los de mayor población.

Así pues, conviene tener presente que mientras que se mantenga la estructura territorial existente y la provincia forme parte de la organización territorial del Estado, y la planta municipal esté configurada como hasta ahora, solamente con un nivel de gobierno local intermedio fuerte, cuya principal misión sea ejercer de forma eficiente las competencias propias que tiene atribuidas, entre ellas, el “asesoramiento jurídico, económico, financiero, presupuestario y contable” habrá viabilidad institucional, política y económica para los municipios de escasa población.

## **II.- EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO LOCAL DE LA DIPUTACIÓN DE VALLADOLID.**

El 30 de marzo del año 1984, por acuerdo de Pleno de la Diputación Provincial se creó el entonces denominado “Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Municipios”. Desde entonces la Diputación ha apostado por él y ha ido incrementando sus recursos económicos y de personal, pero también las funciones a desempeñar. Con el transcurso de los años el asesoramiento jurídico se ha ido consolidando, al igual que hoy también lo está el económico - financiero - presupuestario y contable.

La oficina cuenta con diez funcionarios. Cuatro de ellos se dedican al asesoramiento económico-financiero-presupuestario y contable: un técnico de administración especial (que además es habilitado), un secretario - interventor y dos administrativos se ocupan casi en exclusiva de esta materia. Además, cuenta con dos asesores en materia jurídica, otro secretario - interventor, dos auxiliares administrativos y un Jefe de Servicio.

La oficina está formada por un personal muy cualificado, gran conocedor de la realidad municipal. De los diez funcionarios mencionados siete han trabajado en ayuntamientos y cinco son habilitados. Forman equipo, colaboran y se ayudan entre sí, conscientes todos ellos del cometido tan importante que han de desempeñar.

En el año 2015 se recibieron 10.068 consultas, (2.363 se realizaron a los compañeros informáticos que ya no están en el Servicio y a los que también hay que agradecer la importante labor que desempeñan), y 3.428 relativas a la materia económico - financiera - presupuestaria y contable.

El asesoramiento se solicita de forma verbal, escrita, por correo electrónico... y se presta generalmente de forma verbal, ya sea telefónica o presencial. No obstante, también se emiten informes jurídicos por escrito (están colgados en la página web). Es continua la afluencia de secretarios y alcaldes que acuden a la oficina, ya sea para mantener una reunión previamente concertada o bien para plantear cualquier consulta puntual. Es una oficina muy dinámica y accesible, conocedores de que somos el enlace entre los Ayuntamientos y la Diputación.

Se realizan informaciones puntuales a través de notas informativas y circulares sobre las últimas novedades legislativas que se cuelgan en la página web de la Diputación, página que se intenta tener permanentemente actualizada, además se realizan reuniones, cursos, seminarios con el personal de las distintas entidades locales y cuando se ha considerado necesario hemos acudido a las propias dependencias municipales.

Se han suscrito convenios con la Universidad de Valladolid para la medición de ruidos; con el Colegio de Abogados para la prestación del servicio de asistencia letrada en juicio; y con el Colegio de Secretarios-Interventores-Tesoreros para garantizar la prestación de las funciones públicas reservadas.

Contamos con aplicaciones informáticas propias de fácil y sencillo manejo, una del perfil de contratante y otra de Transparencia. Además, contamos con otras aplicaciones informáticas de padrón, de gestión de tributos, etc. Todas ellas se ceden gratuitamente a los Ayuntamientos.

Además, se ha puesto en marcha un “plan de ruinas” con el que, previa encomienda de gestión por parte de los municipios interesados, se tramitan sus expedientes de ruinas y de órdenes de ejecución.

Todos estos servicios, aplicaciones, programas, informes, asesoramientos, encomiendas... se realizan sin coste alguno para las entidades locales.

### **III.- EL ASESORAMIENTO ECONÓMICO - FINANCIERO EN PARTICULAR.**

Prestar un eficiente apoyo y asesoramiento económico-financiero requiere conocer las carencias que, por lo general, tienen los ayuntamientos y que a nuestro entender son: la necesidad de contar con un programa de contabilidad y, una mayor especialización en una materia que cada vez implica mayor dedicación:

#### **- En relación con el programa informático de contabilidad:**

La Diputación de Valladolid desde el año 1992 facilita, instala y da soporte de un programa informático de contabilidad. Al menos un 80% de entidades locales de la provincia trabaja con nuestro programa.

No solamente se instala el programa, sino que se enseña su manejo. Contamos con un funcionario, un administrativo, que explica a todos aquellos que se inician en nuestro programa cómo se realizan los asientos contables más usuales. Cuando llega un nuevo secretario-interventor o cuando otro funcionario del ayuntamiento se va a encargar de mecanizar la contabilidad, acuden a nuestras oficinas uno o dos días o el tiempo necesario para contar con unas nociones básicas del manejo de este programa contable.

Esta función, la de soporte al programa informático de contabilidad, es una de las que mayor atención requiere y que consume gran parte de la jornada de los funcionarios encargados de este asesoramiento. La atención se realiza sobre todo de forma telefónica con conexión telemática, pues tenemos un sistema de conexión remota por el que accedemos siempre que es necesario y previo consentimiento a los propios ordenadores de los usuarios.

En una época se mecanizó directamente la contabilidad por funcionarios propios de la Diputación, hoy no, pues lo único que origina es un desentendimiento de esta materia tan necesitada de control. Hoy todos aquellos que a pesar de haberles enseñado el manejo del programa siguen encontrando especiales dificultades, se les asiste personalmente ya sea vía telemática o presencial para que realicen los asientos contables.

Desde el año 2010 las bases de datos de la contabilidad se ubican en los propios servidores de la Diputación, lo que facilita que en cualquier tiempo y lugar se acceda a la contabilidad por los usuarios. Además, somos nosotros los que actualizamos las versiones y hacemos las copias de seguridad (todos los días y mantenemos una copia de los últimos siete días).

Por supuesto que este programa se facilita a todas las entidades locales (ayuntamientos, entidades locales menores, mancomunidades) de la provincia que lo solicitan y de forma gratuita.

Todos los años se hace al menos un curso referido al funcionamiento básico del programa, con información sobre la estructura presupuestaria y de la Instrucción de la contabilidad local, y por lo general todos los años se celebra un curso referido a un módulo más específico, como puede ser proyectos de gasto, módulo del pasivo, rendición de cuentas, etc.

Somos conocedores de una práctica generalizada, con la que no estamos de acuerdo, que es la externalización de los trabajos de gestión contable. Esta práctica da lugar a una falta de información económico-financiera que afecta lógicamente a la labor interventora y al control interno de la gestión económico financiera, que también afecta al responsable político, pues no se tienen datos a tiempo real de la situación económica de la entidad. Además, esta práctica no ahorra trabajo puesto que hay que remitir a la empresa toda la información necesaria para su contabilización, solamente da un falso descanso en la cabeza de aquel que tiene que mecanizar la contabilidad.

**- Otra de las necesidades que claramente se detectan es la falta de especialización en esta materia que cada vez requiere mayor dedicación.**

Las funciones de la intervención se han visto notablemente incrementadas, sobre todo a partir del 2011, cuando tras la grave crisis económica mundial, especialmente severa en nuestro país, se modifica la Constitución para introducir el principio de “estabilidad presupuestaria”, que junto con el de “sostenibilidad financiera” tratan de llegar a un equilibrio de las cuentas públicas. El importante papel del interventor hace que muchas de las decisiones que ahora se adoptan en el mundo local tengan inexcusablemente que pasar por su mesa.

Para paliar esta carencia el Servicio, que cuenta con personal especialmente cualificado, asiste y apoya al interventor. No obstante, esta carencia solamente se salva con una mayor dedicación a esta materia por parte de los responsables de realizar esta función de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera. No podemos sustituir sus responsabilidades, sino solamente podemos auxiliar y asesorar en el desempeño de estas funciones.

Este asesoramiento se realiza de forma telefónica, presencial, por escrito, contamos con modelos de expedientes colgados en la página web de la Diputación.

Se asesora y apoya, entre otras, sobre las siguientes materias:

- Elaboración y apertura del presupuesto y remisión del mismo.
- Elaboración y remisión del periodo de pago a proveedores.
- Elaboración y remisión de la información trimestral sobre ejecución presupuestaria.
- Remisión Líneas Fundamentales del Presupuesto.
- Remisión Marcos Presupuestarios a Medio Plazo.
- Elaboración y remisión del Coste Efectivo de los Servicios.
- Elaboración y remisión de las retribuciones de los diferentes colectivos.
- Remisión de la información sobre Reparos y Contratos.
- Remisión de la liquidación y de la cuenta general.
- Modificaciones presupuestarias
- Factura electrónica

Esto implica, en su caso, actualizar las aplicaciones y poner a disposición de los ayuntamientos todas las plataformas que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas exige para la remisión de la información contable y otros registros, como FACE, etc.

Especial atención se presta desde el Servicio a la elaboración de planes económico – financieros, a la liquidación del presupuesto y a la elaboración de la cuenta general.

#### PLANES ECONÓMICO FINANCIEROS:

Asistimos personalmente a los interventores en la elaboración y seguimiento de estos planes, se requiere un conocimiento muy específico de esta materia para su elaboración. Además, recordemos que de acuerdo con el art. 116.3 bis de la LBRL introducido por la LARSAL, las Diputaciones estamos obligadas a colaborar con la administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y seguimiento de las medidas contenidas en los planes económico financieros.

#### EN LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO:

Es fundamental la implicación del secretario – interventor en la liquidación del presupuesto ya que ha de informar sobre el cumplimiento de las tres reglas fiscales, exigiendo la realización de ajustes para el cálculo de la estabilidad presupuestaria y regla de gasto.

Este expediente exige un amplio conocimiento de la materia y requiere una interpretación de una normativa muy técnica, por ello se celebran jornadas específicas con un número reducido de asistentes, celebrándose todas las que sean precisas. Además, cuando así se requiere se presta atención personalizada para realizar su cálculo y para su remisión. En la página web tenemos colgado un modelo de expediente de liquidación actualizado.

#### LA CUENTA GENERAL:

El expediente de elaboración y rendición de la Cuenta General requiere igualmente un conocimiento del programa de contabilidad y de la normativa específica para poder solucionar o explicar incidencias contables que se desconoce por secretarios-interventores por lo que desde el servicio se facilitan estas tareas, llegando a una intervención en mayor o menor medida para la rendición de la cuenta superior al 80 por 100 de las cuentas de los entes locales provinciales.

El Servicio ha elaborado un expediente (que también está colgado en la página web) para la aprobación de la Cuenta General que incluye unas memorias tipo de aquello que se debe realizar de forma manual. Este expediente se ha presentado en unas jornadas a los secretarios-interventores de las entidades locales de la provincia (estas jornadas se realizan con un número reducido de asistentes, celebrándose todas aquellas que sean necesarias).



Se han realizado jornadas con los secretarios – interventores de las entidades locales en las que se explica cómo introducir los datos referidos a la deuda, inmovilizado, desviaciones de financiación, etc. cuando no gestionan la contabilidad a través de los módulos específicos sobre la materia.

Se les explica cómo introducir los datos en la plataforma del Consejo de Cuentas referidas al XML, acta de arqueo, memorias y posterior firma.

Hasta ahora únicamente se facilitaba el modelo normal de contabilidad, pero a partir de este año, y con el objeto de facilitar la gestión presupuestaria y la rendición de la cuenta general, se ha optado por ofrecer a las entidades locales con presupuesto inferior a 300.000 euros el modelo básico de contabilidad (más de 150 entidades locales).

Además, se realiza un seguimiento de las entidades locales que no han remitido la cuenta general y se les llama para ofrecer nuestro asesoramiento y colaboración, para que ninguna cuenta se quede sin rendir por dificultades que se puedan presentar, en definitiva, intentamos que todas las entidades locales de la provincia remitan la cuenta general, quedando únicamente sin rendir las cuentas generales de aquellos que NO QUIEREN HACERLO.

#### **IV.- UNA REFLEXIÓN FINAL.**

Si esta jornada sirve para concienciar a los responsables de las Entidades Locales de Castilla y León a la elaboración y remisión de la cuenta general, así como a cumplir con el resto de obligaciones de suministro de información se habrá conseguido el objetivo principal. Pero si además, conciencia al resto de administraciones públicas, (al MINHAP a través de la Secretaría General de la Administración Local, a la Comunidad Autónoma a través del Órgano de Tutela Financiera, el propio Consejo de Cuentas y, como no, a las Diputaciones Provinciales a través de su Servicio de Asesoramiento Local) a prestar su ayuda, asistencia, colaboración, auxilio, apoyo y asesoramiento a los que materialmente la tiene que realizar, esto es a los interventores, el cumplimiento de estas obligaciones será siempre una realidad.

Valladolid, a 6 de octubre de 2016.