



LAS ALEGACIONES QUE A CONTINUACIÓN SE REALIZAN SE EFECTÚAN SOBRE LOS MISMOS DOCUMENTOS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES QUE CONSTAN EN EL EN EL INFORME PROVISIONAL DEL CONSEJO DE CUENTAS RELATIVO AL “ANÁLISIS DEL CONTROL INTERNO DE LA GESTIÓN ECONÓMICO FINANCIERA Y CONTABLE DE LAS ENTIDADES LOCALES DE CASTILLA Y LEÓN, CON ESPECIAL INCIDENCIA EN EL PERSONAL QUE TIENEN ATRIBUIDO DICHO CONTROL: ORGANIZACIÓN DEL CONTROL INTERNO DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA Y CONTABLE”. Y SE FORMULAN MEDIANTE NOTAS A PIE DE PÁGINA ASÍ COMO CON SUGERENCIAS DE TEXTO ALTERNATIVO EN ROJO PARA SUSTITUIR A LAS PALABRAS, FRASES O PÁRRAFOS QUE SE HAN TACHADO.

NOTA. Respecto de la afirmación recogida en la página 86 y el cuadro explicativo de la página 85, del informe en que se dice que “se han creado y eximido de la obligación de mantener el puesto de Secretaría en un total de 25 Entidades Locales(...) 2 ayuntamientos , aclarar que no se eximió a ningún ayuntamiento del sostenimiento del puesto sino que se mantuvo la exención que fuera efectuada en 1988 al disolver la agrupación existe, como se aprecia en el resolución de la Dirección General de cuya publicación se adjunta copia.

V. CONCLUSIONES

Se incluyen en este apartado las conclusiones que se desprenden del trabajo efectuado, con los objetivos, alcance, y las limitaciones señalados en el apartado II.

A) ESTRUCTURA DE LA HABILITACIÓN ESTATAL. [Apartado IV. 1]

- 1) La responsabilidad administrativa de las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y de la contabilidad, aparecen atribuidas por el R.D. 1174/1987 y por el R.D. 1732/1994, al puesto de trabajo de Intervención (Interventor), en las Corporaciones Locales donde de acuerdo con su número de habitantes y cuantía del presupuesto, exista dicho puesto de trabajo (clases 1ª y 2ª), o al de Secretaría (Secretario-Interventor) en las demás (clase 3ª), correspondiendo en este último caso, a Entidades de menor dimensión poblacional y económica.
- 2) Tanto la Escala de funcionarios con la habilitación de carácter estatal, como los puestos de trabajo obligatorios a ellos reservados (Secretaría, Intervención y Tesorería) despliegan su existencia y ámbito de actuación en todo el territorio del Estado. Con la excepción de Navarra los FHE pueden optar a desempeñar todos los puestos a ellos reservados en las Entidades Locales de todo el Estado, por tanto, el análisis de los recursos humanos que resultan necesarios para el desempeño de los puestos reservados FHE, ha de tomar en consideración a todos los funcionarios con habilitación de carácter estatal que figuran en los escalafones (relaciones individualizadas) nacionales.
- 3) Con fecha de referencia 22/02/2013, el número de funcionarios con habilitación de carácter estatal que se encontraba prestando servicio en puestos de trabajo a ellos reservados en las Entidades Locales de Castilla y León, mediante diversos tipos de nombramiento (concurso, libre designación, nombramiento provisional y comisión de servicios), era de 974, que representan el 13,9% del número total de los efectivos a nivel nacional (6.989, excluidas las duplicidades por pertenencia a más de una subescala).

En los puestos con funciones de control interno y contabilidad, en las Entidades Locales de Castilla y León, se encontraban destinados 875 funcionarios, es decir el 89,8% del total; 60 pertenecientes a la subescala de Intervención-Tesorería en sus dos categorías (superior y de entrada) y 815 funcionarios pertenecientes a la subescala de Secretaría-Intervención, resultando estos últimos los más numerosos, dado el mapa de Entidades Locales de la Comunidad Autónoma, donde resultan mayoritarios los Municipios con población inferior a 5.001 habitantes, cuyos Ayuntamientos son los destinos habituales de estos funcionarios.

- 4) A efectos meramente analíticos, en el Informe, se calcula un déficit, como mínimo, de 1.274 funcionarios con habilitación de carácter estatal, a nivel nacional, cifra resultante de la diferencia entre los puestos reservados y el número de efectivos existente en dicho ámbito estatal, teniendo en cuenta que en este ámbito se trata de un cálculo estimativo, dadas las limitaciones de los datos disponibles.

En el caso de las Entidades Locales de Castilla y León el cálculo, referido en este caso a los puestos reservados de carácter obligatorio, y efectuado sobre datos depurados, arroja un saldo, igualmente negativo de 329 funcionarios de habilitación estatal. En menor medida, pero de carácter igualmente negativo, los puestos de colaboración y los SAT, presentan respectivamente unos déficits de 5 y 1 funcionarios.

- 5) Con relación a los puestos reservados de carácter obligatorio en Castilla y León, dicho déficit, se concentra mayoritariamente en la subescala de Secretaría-Intervención (puestos de Secretaría de clase 3^a) con unas necesidades de efectivos en términos absolutos de 281 funcionarios, sin embargo, en términos porcentuales, son los puestos de Intervención los que mayores necesidades presentan, con un 33,8% de déficit, destacando entre ellos, los puestos de Intervención en Ayuntamientos de clase 2^a, reservados a la subescala de Intervención-Tesorería, categoría de entrada, que son los que registran valores negativos más elevados, con un 44,7% de déficit, respecto a los totales correspondientes a dicho estrato.
- 6) En los últimos cinco años (2008 a 2012), ~~todas~~¹ ~~las~~ algunas Comunidades Autónomas han efectuado convocatorias de pruebas selectivas para el acceso a las distintas subescalas de la habilitación de carácter estatal (1), con un total de 736 plazas convocadas. De ellas, 34 y 181 plazas, corresponden a las subescalas de Intervención-Tesorería categoría superior y de entrada, respectivamente, y 340 plazas, a la subescala de Secretaría-Intervención.
- 7) De estos procesos selectivos, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, asumió la convocatoria de un total de 78 plazas, todas ellas para el acceso a la subescala de Secretaría-Intervención. Como resultado de dichas pruebas selectivas, derivadas de las Ofertas de empleo público de los ejercicios 2008, 2009 y 2011, han accedido a la subescala de Secretaría-Intervención, un total de 66 funcionarios en el periodo 2008-2012.
- Las plazas convocadas en Castilla y León en el periodo indicado, representan un 10,6% del total de plazas convocadas para todas las subescalas a nivel nacional y un 22,9% respecto

¹ De acuerdo con los datos de este Centro Directivo no todas las CCAA han efectuado convocatorias de selección de habilitados estatales, es el caso de Madrid, Canarias, Asturias, La Rioja, Murcia...)

al total de las convocadas para el acceso a la subescala de Secretaría-Intervención. Aunque ha sido esta Comunidad Autónoma, después de la de Cataluña, la que más plazas ha convocado en el citado quinquenio para el acceso a la subescala de Secretaría-Intervención, durante dicho periodo, la Junta de Castilla y León, no ha convocado ningún proceso selectivo para el acceso al resto de las subescalas de la habilitación estatal.

- 8) De los 66 funcionarios que aprobaron los indicados procesos selectivos, poco más de la mitad de los aprobados (56%) figuraban en 2013, ocupando un puesto de trabajo reservado a FHE en alguna Entidad Local situada en Castilla y León, optando los restantes, a puestos situados en otras Comunidades Autónomas, posibilidad que asiste a los FHE para acceder a los puestos de trabajo reservados a ellos existentes a nivel nacional, con independencia de la Comunidad Autónoma desde la que, en su caso, hubieran accedido a su condición de funcionario.
- 9) Con independencia de las convocatorias efectuadas por la Comunidad Autónoma para cubrir las vacantes producidas en la Escala de funcionarios de la habilitación estatal, existe un déficit de dichos funcionarios respecto a los puestos obligatorios a ellos reservados en las Entidades Locales de la región, del 26,5%. Si bien es cierto que, para realizar una adecuada planificación de las necesidades de incorporación de FHE a nivel autonómico, es precisa una previa coordinación por parte del Estado, que a fin de cuentas es la Administración que puede cuantificar de forma más racional, las necesidades existentes a nivel nacional.

B) PUESTOS DE TRABAJO RESERVADOS A FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL [Apartado IV.2]

- 10) El número total de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal, existentes en las Entidades Locales de Castilla y León, con referencia a fecha 22/02/2013, se eleva a 1.534 puestos registrados, de los cuales 604 corresponden a Agrupaciones para sostenimiento del puesto de Secretaría, que agrupan a un total de 1.668 Entidades, y 2 a Agrupaciones para sostenimiento del puesto de Interventor. En relación al número de puestos existente a nivel nacional, Castilla y León concentra el 16,6% del total.
- De los 1.534 puestos registrados, 225 se encuentran eximidos, de modo que quedan un total de 1.309 puestos activos y reservados a funcionarios de habilitación estatal.
- 11) El detalle por tipo de entidad y naturaleza de las funciones necesarias, atribuidas a dichos puestos (Secretaría, Intervención y Tesorería), se desglosa en el cuadro siguiente, incluyéndose dentro del mismo, tanto los puestos de carácter obligatorio (1.468), como los de

colaboración (46) y SAT (20), quedando igualmente integrados dentro de dicha relación numérica, los puestos de trabajo eximidos.

TIPO ENTIDAD	SECRETARÍA	INTERVENCIÓN	TESORERÍA	SAT	TOTAL GENERAL
Diputación	17	19	12	19	67
Comarca	1	1	1	1	4
Ayuntamiento	1.208	67	26		1.301
Mancomunidad	155				155
Otras Entidades Asociativas	2				2
Entidad Local Menor	1				1
Consortio	3	1			4
Total general	1.387	88	39	20	1.534

Atendiendo a la tipología de las funciones reservadas y a la clasificación de los puestos, su distribución, sería la siguiente:

DENOMINACIÓN PUESTO	CLASIFICACIÓN				TOTAL GENERAL
	PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA	EXIMIDA	
Secretaría	50	42	1.076	219	1.387
Intervención	45	41	1	1	88
Tesorería	33	1		5	39
Puestos SAT Diputaciones/Comarca		1	19		20
Total general	128	85	1.096	225	1.534

12) Con referencia a los puestos de trabajo que tienen atribuidas las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y de contabilidad de las Entidades Locales, en Castilla y León, existen un total de 1.140 puestos, de los cuales 33 corresponden a Intervenciones de clase 1ª, 38 a Intervenciones de clase 2ª y 1.069 a Secretarías de clase 3ª, que acumulan también las funciones señaladas.

Además de los anteriores, hay 23 puestos de colaboración en las áreas funcionales de control interno y 20 puestos SAT, que podrían incorporarse a dicha tipología, además de los 220 eximidos, en cuyo caso, el total general se elevaría a 1.403 puestos, lo que representa el 91,5% del total de los reservados a FHE.

- 13) Las Diputaciones y el Consejo Comarcal del Bierzo tienen atribuida la garantía del desempeño de las funciones reservadas, en aquellas Entidades eximidas del mantenimiento del puesto de funcionario de habilitación estatal, así como en aquellas otras en las que el ejercicio de las funciones reservadas, no puedan circunstancialmente atenderse, además de las funciones de asistencia y cooperación que tienen encomendadas. Para el cumplimiento de dichas funciones, el número total de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal, existentes en los Servicios de Asistencia de las Diputaciones y Consejo Comarcal es de 20. Esta dotación supone un ratio de 1 puesto SAT por cada 235 Entidades Locales incluidas en su ámbito de actuación, indicador que a nivel nacional presenta un valor de 74, lo que refleja claramente una peor dotación de recursos humanos en la región.²
- 14) En cuanto a los puestos de trabajo en Entidades locales no territoriales, cabe poner de manifiesto que el Decreto 33/2013 de la Junta de Castilla y León regula un procedimiento sobre el ejercicio de las funciones públicas necesarias en las Entidades Locales Menores de Castilla y León, procedimiento que, como se ha señalado anteriormente, no ha sido objeto de análisis pormenorizado en el presente Informe, dado que su aprobación se ha producido una vez cerrados los trabajos correspondientes.

El único puesto que existe creado y clasificado en Castilla y León, es el correspondiente a la Agrupación de Arroyo de Cuéllar, que agrupa a 3 EATIMS (Arroyo de Cuéllar, Campo de Cuéllar y Chatún), pertenecientes al Municipio de Cuéllar (Segovia). Respecto a las restantes 2.223 Entidades Locales Menores existentes en Castilla y León, se carece de información oficial, respecto al desempeño de las funciones públicas necesarias.

Respecto a los puestos de trabajo reservados en Mancomunidades, existen 91 puestos que, aunque hipotéticamente pudieran corresponder a Mancomunidades eximidas, no figuran en el listado Histórico de la Junta de Castilla y León, sin que, por tanto, se disponga de información acerca del desempeño de las funciones públicas necesarias que preceptivamente deben articularse a través de algunos de los procedimientos legalmente tasados, es decir, por FHE de alguno de los Municipios mancomunados, a través del SAT o mediante acumulación.³

² Materia estrictamente de las Diputaciones Provinciales, su RPT no es cuestión de la CCAA e incluso la Diputación de León ha ganado dos procedimientos contenciosos en los que suprimía puestos en el SAM, sentencias números 608 y 1268, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de Valladolid, dictadas el 30 de marzo de 2012 y el 15 de julio de 2013 respectivamente.

³ Respecto de las mancomunidades eximidas otro tanto, aquellas que no figuran con puesto de trabajo es porque no han llevado a cabo los trámites para su creación y clasificación, siendo reiteradas las veces en que desde esta Administración se han hecho escritos apercibiendo de tal circunstancia.

La misma deficiencia afecta a 22 Entidades Asociativas, ya que de las 25 que existen, únicamente se dispone de información relacionada con el desempeño del puesto, de tres de ellas.

- 15) Con relación a las Entidades eximidas del mantenimiento de los puestos de trabajo reservados, 220 corresponden a exenciones del puesto de Secretaría y 5 del puesto de Tesorería. Respecto a las primeras, las Mancomunidades, con 150 puestos eximidos, constituyen el grupo de Entidades más numeroso, 66 puestos eximidos corresponden a los Ayuntamientos y 4 puestos a los Consorcios.

El sistema de desempeño de las funciones públicas necesarias en las Entidades eximidas es la acumulación en el 46,4% de los casos, el desempeño por funcionario de alguna de las Corporaciones mancomunadas en el 28,2%, la asunción por parte de los Servicios de Asistencia de las Diputaciones o Consejo Comarcal en el 5,9% y nombramiento accidental en el 1,4%; respecto al 18,2% (40 casos) restante, los registros de la Administración autonómica no recogen información.

Como resultado de las pruebas realizadas, se desprende que la información aportada, tanto por la Junta de Castilla y León, como por las Diputaciones y el Consejo Comarcal, respecto al desempeño de las funciones públicas necesarias en las Entidades Locales eximidas, adolece de deficiencias e insuficiencias y presenta discrepancias entre ambas Administraciones, de lo que se deduce un inadecuado control sobre dichas situaciones por parte de éstas y/o la falta de coordinación entre las mismas. Dadas las competencias asignadas por la normativa a ambas Administraciones, resulta obligado mantener un registro actualizado de dichas situaciones.

C) PROVISIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO RESERVADOS A FUNCIONARIOS CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER ESTATAL [Apartado IV.3]

- 16) De los 1.534 puestos activos y clasificados que figuran en los registros de la Junta de Castilla y León, se encuentran cubiertos de forma definitiva (concurso y libre designación), un total de 863 puestos, que representan el 65,9% respecto al total de puestos activos y reservados a FHE (1.309), en los cuáles, por tanto, no están incluidas las exenciones. En consecuencia, el 34,1% restante de los puestos, se encuentran vacantes, lo que ha propiciado, en la mayor parte de los casos, su cobertura mediante procedimientos de provisión temporal. Este nivel de vacantes, aunque elevado, está en consonancia con la tónica existente a nivel nacional, respecto a la cobertura de este tipo de puestos.

Atendiendo a la clasificación de los puestos, las Entidades de clase 3ª, que representan el 83,7% del total de los puestos reservados, presentan un nivel de vacantes del 35%, respecto al total de puestos reservados a esta clase. Por su parte, los puestos de trabajo de clase 1ª y 2ª, tienen unos niveles de vacantes, del 21,1% y 42,3%, respectivamente.

De forma específica, los puestos de control interno y contabilidad, presentan un porcentaje de vacantes del 32,2%, respecto al total de los puestos activos y reservados.

17) El análisis realizado sobre los procedimientos convocados entre los años 2007 a 2011, para proveer con los puestos reservados a FHE con carácter definitivo (concurso y libre designación), ponen de manifiesto que del total de puestos convocados (1.440) a lo largo del citado quinquenio, las vacantes más numerosas se encuentran en el puesto de Secretaría, en el que tienen un peso significativo, los de Secretaría de clase 3ª, que se elevan a 1.219, es decir algo más del 84% de los puestos cuya cobertura es objeto de convocatoria, se encuentran reservados a la Subescala de Secretaría-Intervención.

18) En cuanto al procedimiento utilizado, el sistema normal de provisión es el concurso unitario, que representa más del 89%, seguido a mucha distancia del concurso ordinario (9%) y de los puestos convocados mediante libre designación (1,9%).

El concurso unitario, es el que presenta indicadores porcentuales de cobertura más bajos el 64,6%, frente al 76,9% del ordinario o el 92,6% de la libre designación.

19) Los valores más elevados en puestos convocados corresponden a los Ayuntamientos, que suman 1.394 durante el periodo 2007-2011, es decir el 96,8% del total, algo lógico dada la estructura del Sector Público Local de Castilla y León. Este grupo, presenta un porcentaje de convocatoria en 5 años del 107,1%, es decir, en dicho periodo se convocado un número de puestos equivalente a algo más del total existente, y el índice de cobertura es del 65,6%, muy similar al total (66,3%).

La convocatoria de puestos en otro tipo de Entidades, tales como Diputaciones y Mancomunidades, presenta ratios en relación a los puestos existentes, mucho más bajos (50,7% y 4,5%), y su índice de cobertura es más elevado (94,1% y 85,7%). Mención aparte merece el caso de la Comarca del Bierzo, con una acusada reincidencia de convocatoria y falta de cobertura en el puesto de Intervención, que ha quedado vacante durante 4 concursos unitarios consecutivos.

20) Atendiendo al tipo de puesto, el que presenta más dificultades para su cobertura es el de Intervención, especialmente en Ayuntamientos. A nivel global, dicho puesto presenta un índice

de convocatoria en 5 años del 161% y su grado de cobertura no llega al 40%. El puesto de Secretaría, en 5 años ha registrado convocatorias equivalentes al 93% de los puestos existentes, con un índice de cobertura cercano al 70%.

21) Respecto a la provisión temporal de los puestos reservados, los ocupados a través de dichos procedimientos suman un total de 375, lo que representa un 28,6% del total existente (con exclusión de los eximidos). Destacan los nombramientos interinos respecto al resto de las provisiones temporales, ya que suponen más de la mitad del total, con un 56%, seguidos de las acumulaciones por FHE, que representan el 22,4%, y los nombramientos provisionales, que suponen el 12%, resultando minoritarios los nombramientos accidentales y las comisiones de servicios.

22) Del análisis realizado sobre las formas de provisión temporal cabe destacar lo siguiente:

- > La excesiva duración de algunos nombramientos accidentales: la duración media es de 4 años y 8 meses, llegando en algún caso a superar los 22 años.
- > Al igual que en los nombramientos accidentales, la antigüedad de los funcionarios interinos es significativa; en el caso de los nombramientos de interinos en puestos sin titular, la duración media es de 4 años y 1 mes, y cuando se trata de puesto con titular, de 3 años y 4 meses.⁴
- > La falta de informe o autorización por parte de la Comunidad Autónoma para su otorgamiento, en los casos en que era preceptivo.

En el caso de nombramientos accidentales e interinos, los registros de la Junta de Castilla y León adolecen de un número significativo de errores, consistentes en una falta de inscripción de los mismos o en su anotación incompleta.⁵

- > La incidencia de los nombramientos interinos en algunas provincias es muy elevado, llegando a superar el 27% de los puestos existentes en el caso de Soria, y en torno al 20% en Ávila, Burgos, Segovia y Zamora.

23) Se ha comprobado que existen 126 Entidades Locales en los registros de la Administración

⁴ Tal circunstancia (excesiva duración de los nombramientos interinos o accidentales) deriva directamente de la escasa cobertura por el mecanismo del concurso, y de la escasa efectividad de los concursos habida cuenta que, una vez resuelto, los movimientos de los funcionarios adjudicatarios a través de nombramientos provisionales y comisiones de servicios hacen que perviva la forma de provisión temporal, que sin ser la mejor, es la única que garantiza una cierta continuidad a muchos de los Alcaldes, razón por la que terminan por inclinarse hacia ella.

⁵ Tal cuestión puede achacarse a los nombramientos accidentales, dado que las Corporaciones no envían datos a esta Administración, pero no respecto de los nombramientos interinos que se hacen desde aquí y de los que se tiene registro de todos.

autonómica, cuyos puestos de trabajo reservados aparecen sin titular u ocupante identificado, situación que requiere la adopción de medidas necesarias para su pronta subsanación.⁶

- 24) Respecto a los puestos eximidos, que ascienden a 225 y representan un 14,7% del total de puestos activos y clasificados (1.534), el desempeño de las funciones necesarias se realiza mayoritariamente mediante acumulación (44%) y por funcionario de la Corporación (29,3%). Un 24,4% de los puestos carecen de información en el listado Histórico de la Junta.

D) DOTACIÓN DE LAS UNIDADES ENCARGADAS DEL CONTROL INTERNO Y LA CONTABILIDAD [Apartado IV.4]

- 25) En cuanto a la organización y dotación de personal de las unidades administrativas que tienen atribuidas las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y de contabilidad, pueden destacarse dos aspectos:

- La gran relevancia que los FHE tienen en la plantilla de las unidades de control y contabilidad de los Municipios menores de 5.000 habitantes, donde representan el 67,7% de todo el personal existente, frente al 12,5% en los Municipios mayores de 20.000 habitantes y el 12,8% en las Diputaciones.
- La dotación de recursos humanos destinados en las áreas funcionales de control interno y contabilidad, dibuja dos grupos bien diferenciados; mientras que las grandes Corporaciones Locales, presentan ratios medios de 13,9 en Diputaciones y 11,7 en Municipios mayores de 20.000 habitantes, los Ayuntamientos de menor tamaño, se encuentran a bastante distancia de aquellos niveles, 3,3 en Municipios entre 5.000 y 20.000 habitantes y 1,3 en Municipios menores de 5.000.

E) CUMPLIMIENTO DEL CICLO PRESUPUESTARIO [Apartado IV.51]

- 26) De los análisis realizados se desprende que, así como la aprobación del Presupuesto de las Entidades Locales de Castilla y León, dentro o fuera del plazo legal, no aparece condicionada por la forma de provisión, definitiva o temporal, de los puestos de trabajo reservados a los funcionarios de habilitación estatal que tienen atribuidas las funciones de control interno y contabilidad, dicha circunstancia sí incide de manera significativa en las fases de aprobación de la Liquidación del presupuesto y de la Cuenta General, presentando

⁶ Como el Consejo pone de relieve no hay funcionarios habilitados suficientes. Si las formas de provisión a través de interino y accidental tampoco son la mejor opción ¿A qué formas de provisión se está refiriendo? Quizás la solución sea, como plantea la nueva Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, la agrupación y racionalización de los puestos de trabajo ahora existentes.

mejores resultados aquellas Entidades que tienen cubiertos sus puestos mediante nombramiento definitivo, frente a aquellas otras que los tienen a través de nombramientos de carácter temporal, diferencia que se mantiene, aunque en menor grado, con relación al procedimiento de rendición de la Cuenta General, donde además de la forma de provisión, influyen otros factores relacionados con la mayor dotación de recursos personales adscritos a las áreas funcionales de control interno y contabilidad.

VI. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta las conclusiones formuladas en el epígrafe anterior, que no agotan las restantes que puedan deducirse de todos y cada uno de los apartados que integran el presente Informe, se formulan las siguientes recomendaciones:

- 1) Las Cortes de Castilla y León, en desarrollo de la iniciativa legislativa del artículo 87.2 de la Constitución Española y del artículo 24.6 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, deberían adoptar las iniciativas que consideren más adecuadas para que por las Cortes Generales, en los términos previstos en la Disposición final cuarta, así como en las Disposiciones adicional segunda y transitoria séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, acometan el desarrollo de dicho Estatuto y dicten las Leyes de la Función Pública y las normas reglamentarias estatales. Esto contribuiría a dotar de mayor seguridad jurídica al régimen sobre el ejercicio de las funciones públicas necesarias en las Entidades Locales y a las formas provisión y desempeño de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal de preceptiva existencia en los Entes Locales. En este mismo sentido, las Cortes de Castilla y León y/o la Junta de Castilla y León, deberían valorar la posibilidad de dictar las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias autonómicas correspondientes.
- 2) Debería instarse de la Administración del Estado, la revisión del actual régimen jurídico relacionado con la Oferta de empleo¹, en lo que afecta a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, previsto en el apartado 4 de la Disposiciones adicional segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Sería conveniente que la convocatoria de la Oferta de empleo, con el objetivo de cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a los funcionarios con habilitación de carácter estatal, fuese nuevamente asumida por el Estado.²

En su defecto, la Administración Central y las de las Comunidades Autónomas, deberían establecer fórmulas de coordinación y colaboración, orientadas a definir y cuantificar, con criterios de ámbito nacional, las necesidades de recursos humanos a incluir en todas y cada una de las Ofertas de empleo público que aprueben las Comunidades Autónomas, relacionados con los funcionarios con habilitación de carácter estatal.

Todo lo anterior debería conducir a una planificación adecuada de las necesidades de

¹ El Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, recupera para el Estado todas las competencias que el Estatuto Básico del Empleado Público atribuyó a las CCAA, incluida la convocatoria de ofertas de empleo.

² Con anterioridad a la asunción de la competencia por la CCAA en 2007, la oferta del Estado tampoco garantizaba, ni mucho menos, la cobertura, si quiera parcial, de las vacantes.

recursos humanos para garantizar la cobertura de los puestos reservados existentes y dotar de estabilidad al desempeño de las funciones públicas necesarias en las Entidades Locales.³

- 3) La Junta de Castilla y León debe incrementar sus esfuerzos para mejorar el control sobre el ejercicio de las funciones públicas necesarias en las Entidades Locales, en base a las competencias que legalmente le están atribuidas.

A estos efectos debe proceder a la depuración de los registros autonómicos relacionados con el ejercicio de las funciones públicas necesarias y puestos de trabajo reservados correspondientes a, las Entidades Locales de la región, con objeto de subsanar las deficiencias de información que han sido puestas de manifiesto a lo largo del Informe (datos de inscripción sobre titular u ocupante, sistema de provisión, fechas de nombramiento y/o toma de posesión, acumulaciones, etc.), requiriendo de los Entes locales o en su caso de la Administración del Estado, cuanta información resulte precisa, para corregir las carencias apuntadas.

Asimismo, con objeto de completar la información registrada, todas las acumulaciones que se autoricen, así como el desempeño de puestos de trabajo en Mancomunidades o en Entes dependientes, deberán registrarse en la correspondiente ficha del puesto principal de la Entidad Local.⁴

- 4) Debería clarificarse la situación en la que se encuentran las Entidades Locales eximidas de la obligación de mantener puestos propios reservados a habilitados de carácter estatal, identificando en todas y cada una de ellas, el sistema elegido para su desempeño, de entre los tres que se encuentran previstos en la actual normativa reglamentaria. Dichas actuaciones exigen la actuación de todas las Administraciones afectadas:

- a) Las Entidades Locales eximidas, deben comunicar a la Junta de Castilla y León todas las incidencias relacionadas con dicho puesto, tales como, los datos del titular u ocupante del puesto reservado, forma de provisión, las fechas de toma de posesión y cese de dichos funcionarios.
- b) La Comunidad Autónoma debe revisar dicha información e inscribirla en sus

³ Los dos primeros años de vigencia del EBEP, se consiguió una mínima coordinación en cuanto a fechas de los exámenes con el fin de evitar que el mismo aspirante se presentase en varias CCAA. Dicha coordinación se consiguió tras mucha insistencia de varias CCAA entre ellas Castilla y León, y fue imposible para las convocatorias posteriores.

⁴ Reconociendo que todo es susceptible de mejorar, y que tanto la base de datos de trabajo de esta Administración que fue facilitada al Consejo de Cuentas como el Registro de Habilitados Estatales adolecen de fallos, se quiere poner de relieve que eso no supone que no se apliquen mecanismos de control a las Corporaciones Locales. Cuestión distinta es los resultados que de tal control se obtienen.

Así desde esta Administración se efectúan requerimientos de anulación y se impugnan los actos y actas de Entidades Locales en las que actúen personas carentes de habilitación para ejercer las funciones de secretaría e intervención. De igual manera se efectúan en las 9 provincias apercibimientos sistemáticos tanto para la cobertura conforme a la legalidad de los puestos de trabajo como para que las Entidades Locales cumplan con la obligación de remitir las actas a la Comunidad Autónoma. De tales acciones no se dio traslado a ese Consejo de Cuentas, porque no figuraban entre la documentación solicitada.

registros, instruyendo el correspondiente procedimiento, en caso de detectarse deficiencias. En el supuesto de que en el expediente de exención no figure claramente especificado el sistema elegido, habrá de precederse a una revisión de dicho procedimiento, dando puntual cumplimiento a los requisitos del artículo 4.3 del R.D. 1732/1994.

- c) Las Diputaciones y el Consejo Comarcal del Bierzo, en el ejercicio de las competencias que les están atribuidas, deben llevar un control y registro actualizado del ejercicio de las funciones públicas necesarias en las Entidades Locales, eximidas del mantenimiento de puestos reservados, dentro de su concreto ámbito territorial, al objeto de verificar que el desempeño de dichas funciones, se encuentra totalmente garantizado a través de la existencia y desempeño de los puestos de trabajo en los términos previstos en la normativa aplicable. Dichas actuaciones, para evitar ineficiencias, requieren la debida coordinación con la Comunidad Autónoma y con las Entidades Locales de su concreta demarcación territorial.
- 5) Al margen de lo señalado en el punto anterior, sería conveniente que las Diputaciones y el Consejo Comarcal del Bierzo, a efectos informativos y de control, llevaran algún tipo de registro acerca de la forma en que se lleva a cabo el ejercicio de las funciones públicas necesarias en todas las Entidades Locales dentro de su concreto ámbito territorial, se encuentren o no eximidas del mantenimiento de puestos reservados.
- 6) Los nombramientos, las revocaciones y las modificaciones realizados por las Entidades Locales que afecten al personal de habilitación estatal se deben notificar a la Junta de Castilla y León, y en la revisión normativa propuesta debería establecerse un plazo para ello.
- 7) ~~Se recomienda que por parte de la Administración Autonómica se realice un seguimiento de la aplicación del Decreto 33/2013,~~ **Se recomienda que cada municipio acelere y priorice la designación de la persona responsable de la contabilidad y la rendición de cuentas en las Entidades Locales Menores, en los términos previstos en el artículo 8 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal,** en previsión de las dificultades que la falta de funcionarios con habilitación de carácter estatal y el incremento de los cometidos asignados a dichos funcionarios por la nueva normativa en materia de estabilidad presupuestaria, puestos de manifiesto en este Informe, puedan causar.⁵
- 8) Las Diputaciones Provinciales y el Consejo Comarcal deben aumentar las dotaciones de puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal en los Servicios de

⁵ El Decreto 33/2013 por el que se establecen los términos para el desempeño de las funciones públicas necesarias y reservadas a los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal, en las Entidades Locales Menores de Castilla y León, ha sido derogado por la Disposición derogatoria única de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Asistencia, atendiendo al número y características de las Entidades Locales incluidas en su ámbito de actuación, con objeto de garantizar el ejercicio de las funciones públicas necesarias dentro de su ámbito territorial.⁶

En esta misma línea, las nuevas medidas legislativas o reglamentarias propuestas, deberían concretar unos índices obligatorios de puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal en los Servicios de Asistencia de las Diputaciones y en la Comarca. Su número, subescala y categoría a la que estuvieren reservados, dependerá del número y características de las Entidades Locales destinatarias de dichos Servicios de Asistencia, que formen parte del concreto ámbito territorial de la Provincia o de la Comarca.

- 9) La reciente promulgación de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y su desarrollo reglamentario, ha modificado el escenario presupuestario, incorporando nuevas actuaciones a cargo de los puestos de Intervención. En base a ello, se recomienda **promover, bien la constitución de Agrupaciones de puestos de Intervención de clase 2ª, para Agrupaciones de Municipios con puesto de Secretaría de clase 3ª, o bien Vicesecretario o Adjunto a Secretaría de clase 3ª y con funciones de intervención, que sirvan de apoyo al puesto agrupado principal de Secretaría de clase 3º y con funciones de secretaría**, dado el incremento, tanto del volumen, como de la dificultad técnica de los nuevos cometidos asignados a los órganos de control interno, lo que genera un aumento considerable de la carga de trabajo del puesto de Secretaría, algo que puede afectar de forma negativa al deseable rigor y calidad de las funciones de control interno y de contabilidad. Ello contribuiría además, al establecimiento de una separación de funciones entre las áreas de gestión y control, debilidad de la que adolecen, en general, los Ayuntamientos de clase 3ª, dado que ambas funciones son desempeñadas por un mismo puesto, Secretaría-Intervención.

Esta solución, debería venir acompañada de la constitución simultánea de nuevas Agrupaciones del puesto de Secretaría de clase 3ª, reajustando las actualmente existentes.⁷

⁶ Sin perjuicio del deber que sobre la contabilidad y la rendición de cuentas tienen los funcionarios con habilitación estatal en los municipios, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal, y las diversas formas de designación de la persona responsable de la contabilidad y la rendición de cuentas en las Entidades Locales Menores, en los términos previstos en el artículo 8 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal, se vuelve a incidir en la importancia de la actuación de las Diputaciones Provinciales y del Consejo Comarcal como factor clave para mejorar los resultados de rendición, tanto en calidad como en cantidad. Por ello, se subraya la necesidad de que dichas instituciones provinciales y comarcales, intensifiquen sus actuaciones en la prestación de servicios de cooperación y asistencia a municipios.

⁷ Un puesto de Secretaría-intervención clase 3ª, en un municipio o agrupación de municipios de menos de 5.000 habitantes, necesariamente por normativa básica ha de desarrollar las dos funciones, siendo ilegal la descripción separada de sus funciones en agrupaciones no homogéneas, como han reiterado diversas sentencias del TSJCyL, y por ello las funciones de intervención no pueden atribuirse, como se pretende, a una agrupación de diferente configuración para el sostenimiento en común de un puesto de Intervención. Además, es una cuestión difícil de sostener, dado el déficit constatado por ese Consejo de funcionarios del Cuerpo de Intervención.

- 10) Con apoyo de las nuevas tecnologías deberían habilitarse procedimientos rápidos y eficaces que permitan a los FHE optar a nombramientos provisionales, garantizándose con ello la preferencia legal de estos nombramientos, frente a los restantes, de carácter subsidiario. La publicación en el sitio web de la Administración estatal y autonómica de los puestos de trabajo que se encuentran vacantes, con especificación de todas las características asociadas a los mismos, propiciaría el conocimiento de dichas situaciones por parte de los habilitados estatales. No obstante, con objeto de evitar la excesiva rotación en el desempeño de los puestos de trabajo, podría de igual forma, restringirse el número de nombramientos provisionales por funcionario.⁸
- 11) La nueva normativa sobre función pública, debería acotar y restringir al máximo los nombramientos de carácter temporal para el desempeño de los puestos reservados, a personal carente de la habilitación estatal, señalando un límite máximo en los nombramientos accidentales e interinos.⁹ No obstante, con el fin de evitar resultados ineficientes y antieconómicos, la norma debería permitir, que en aquellos supuestos en los que tras un concurso de traslados, un adjudicatario obtuviese un nombramiento provisional o comisión de servicios en otro destino, en un plazo mínimo (días) tras su toma de posesión, el nombrado accidental o interinamente pudiese continuar desempeñando el puesto, sin desplegar un nuevo procedimientos para procurar el nuevo nombramiento accidental o interino, o a lo sumo, diseñarse un procedimiento abreviado tras la comprobación de que se mantienen las condiciones excepcionales que dieron lugar a su primitivo nombramiento.¹⁰
- 12) La revisión normativa, debería igualmente señalar límites temporales a las autorizaciones de comisiones de servicios para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación estatal.¹¹

⁸ Los nombramientos provisionales ya se gestionan con preferencia respecto de otras formas de provisión (véase si no, todos los nombramientos forzosos que ésta CCAA ha hecho a favor de los funcionarios de nuevo ingreso en expectativa de destino). La vacantes son publicadas en cada concurso unitario, así como cada vez que se publicitan las bases de los procedimientos de selección interinos.

⁹ Sin embargo, y al respecto se deben matizar las siguientes cuestiones: como el propio Consejo apunta, el excesivo número de nombramientos provisionales que recaigan en un mismo funcionario, o como forma de cobertura por sucesivas personas en una misma plaza, no son beneficiosos en absoluto para la gestión municipal. Por otra parte, hay que tener en cuenta que el funcionario que aspira a un nombramiento provisional genera una vacante en otro puesto de trabajo, y que el nombramiento provisional es una forma de provisión de los puestos de trabajo en la que se deben conjugar el interés del funcionario a obtener un puesto, pero también la autonomía local manifestada a través del informe del Alcalde Presidente, y el deber de esta CCAA de velar por el interés general. De tal manera que los nombramientos provisionales se efectuarán, como hasta ahora con carácter preferente a los restantes, siempre que así lo exija el expediente y la legalidad vigente.

¹⁰ La limitación de los nombramientos temporales no reservados a habilitados, choca con la necesidad de cobertura de los puestos de trabajo, máxime en una CCAA en la que como pone de manifiesto el análisis numérico efectuado por el Consejo de Cuentas, hay más plazas que funcionarios. En tanto no se modifique la normativa básica aplicable, los nombramientos interinos y accidentales son una opción legítima, siempre que se den las condiciones para su aplicación. La solución puede no ser limitar los nombramientos temporales de personas ajenas a la habilitación estatal, sino reducir el número de plazas a ellos reservadas, tal y como apunta la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

¹¹ La comisiones de servicios ya se hacen por un año prorrogable por otro, así figura en todas las resoluciones mediante las

13) La regulación actual de los nombramientos accidentales, produce ineficiencias, dado que su finalidad no es otra que la de dar solución de forma rápida, a determinadas ausencias muy coyunturales por parte del titular u ocupante del puesto reservado, en casos muy excepcionales, tales como el disfrute de vacaciones u otras licencias similares, como pudiera ser el caso, de ausencias muy esporádicas, que incluso podrían tener una duración de un día, en el caso de los de libre disposición. La competencia para efectuar este tipo de nombramientos, que en la actualidad reside en la Comunidad Autónoma (D.A. 2ª, 5.3 del EBEP), debería atribuirse legalmente a la propia Entidad Local, en aquellos casos en los que la duración se prevea reducida, sin perjuicio de su comunicación posterior a la Comunidad Autónoma. No obstante, debe señalarse un límite máximo anual, para este tipo de nombramientos.¹²

que se confieren, por aplicación de su propia normativa.

¹² Respecto de su limitación en el tiempo, consideramos que en tanto no exista garantía de cobertura para todos y cada unos de los puestos reservados, limitar la provisión temporal puede ser avocar a las Corporaciones a la paralización por falta de persona que desempeña las funciones reservadas.



ASUNTO: ALEGACIONES AL "INFORME PROVINCIONAL DE ANALISIS DEL CONTROL INTEERNO DE LA GESTION ECONOMICO FINANCIERA Y CONTABLE DE LAS EELL DE CASTILLA Y LEON".-

Visto el escrito de fecha 16 de septiembre de 2013 con entrada en el Registro General de esta Diputación con fecha 18 de septiembre de 2013 al objeto de trasladarnos periodo de alegaciones ante el Informe Provisional relativo al "Análisis del control interno de la gestión económico financiera y contable de las EELL de Castilla y León con especial incidencia en el personal que tiene atribuido dicho control", y con relación a las recomendaciones señaladas en el mismo indicar:

PRIMERO.- Respecto de la recomendación nº 5 pág. 135 del informe, por la que se indica que sería conveniente que las Diputaciones Provinciales a efectos informativos y de control, llevaran algún tipo de registro acerca de la forma en que se lleva a cabo el ejercicio de las funciones públicas necesarias en todas las EELL de su ámbito territorial, ya sean eximidas o no, indicar que actualmente es la Comunidad Autónoma la que tiene las competencias asignadas para llevar y gestionar (a parte del Registro del MINHAP, regulado en la Disposición Transitoria 2ª apdo. 4 de la Ley 7/2007 por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, que dice así: *"en el Ministerio de Administraciones Públicas existirá un registro de funcionarios con habilitación de carácter estatal en el que deberán inscribirse los nombramientos efectuados por las Comunidades Autónomas, situaciones administrativas, tomas de posesión, cese, y cuantas incidencias afecten a la carrera profesional de dichos funcionarios. Este registro integrará las inscripciones practicadas en los registros propios de las Comunidades Autónomas"*) la provisión de los puestos de trabajo de los FHE (DT 2ª Apdo. 5.3 EBEP: tanto los definitivos, nombramientos provisionales, accidentales, comisiones de servicio, interinidades etc...) sin que en ninguna norma se atribuya a las Diputaciones competencias de control respecto de los mismos, ni se comunique de manera oficial las variaciones en la amplia gama de nombramientos por parte de las administraciones con competencias en los mismos. Por lo que es imprescindible que se establezca un cauce de información-comunicación directa por parte de la Comunidad Autónoma a las Diputaciones Provinciales para que se pueda cumplir con esta recomendación, es decir, que se notifique de manera oficial cada uno de los diferentes nombramientos que se produzcan ya sean derivados de acumulaciones, provisionales, concursos (ordinario y unitario), interinidades etc... y recordando que la llevanza de ese tipo de

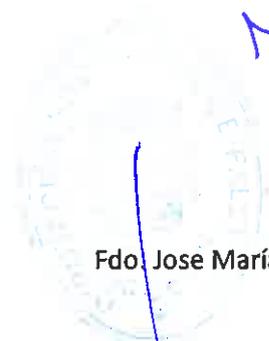
registro que propone el Consejo de Cuentas en las instituciones provinciales lo será únicamente a efectos informativos y nunca de control.

SEGUNDO.- La recomendación establecida en el punto nº 8 de deber de aumentar las dotaciones de puestos reservados a los FHE la estimamos muy interesante e importante y abogamos porque se promuevan las medidas necesarias para que se apoye la creación de nuevos puestos de trabajo con las correspondientes dotaciones económicas por parte de la Comunidad Autónoma y la Administración General.

Atentamente le saluda:

Palencia, a 30 de septiembre de 2013.

EL PRESIDENTE,



Fdo. José María Hernández Pérez.

SR. PRESIDENTE DEL CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN.-

C/ Mayor, 54. 34001 Palencia.