

ANÁLISIS DEL CONTROL INTERNO DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA Y CONTABLE DE LAS ENTIDADES LOCALES DE LA COMUNIDAD

El presente informe de fiscalización corresponde al Plan Anual de Fiscalizaciones del ejercicio 2012 y resultó aprobado por el Pleno del Consejo de Cuentas el 27 de noviembre de 2013. La publicación en la página Web, tanto del texto íntegro del informe como de la Nota Resumen del mismo, tuvo lugar el 16 de diciembre del pasado año, una vez remitido a las Cortes de Castilla y León.

Tiene por finalidad esta fiscalización analizar los sistemas de control interno y de contabilidad que se aplican en la gestión económico-financiera de las EE LL de Castilla y León y la situación del personal que tiene atribuidas dichas funciones. Esta auditoría de cumplimiento tiene los siguientes objetivos:

-Obtener información referente a los sistemas de control interno y de contabilidad que se aplican sobre la gestión económico-financiera.

-Definir y analizar el mapa regional de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal que tienen atribuidas las funciones de control.

-Comprobar las características, situación y forma de provisión de dichos puestos de trabajo, y verificar que son conformes con la normativa aplicable.

-Analizar la incidencia que la situación y provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal tienen sobre el cumplimiento de las obligaciones y plazos vinculados al ciclo presupuestario.

Ha parecido conveniente, de acuerdo con los objetivos señalados, estructurar el trabajo en dos áreas:

Organización del control interno de la gestión económico-financiera y contable. Aspecto al que se refiere el presente informe.

Aplicación y desarrollo del control interno de la gestión económica, financiera y contable cuya aprobación tendrá lugar en próximas fechas.

Para la elaboración de este informe se ha tenido presente como periodo de referencia el ejercicio 2011, sin perjuicio de que se hayan hecho comprobaciones de posteriores ejercicios (2012 y 2013). Por lo que se refiere al ámbito subjetivo se ha centrado en los siguientes grupos de entidades:

- Diputaciones Provinciales (9)
- Consejo Comarcal del Bierzo (1)
- Ayuntamientos (80)

Respecto a los ayuntamientos es de señalar que se incluyeron todos aquellos con población superior a 20.000 habitantes (15); entre 5.000 y 20.000 habitantes se seleccionaron 16 (de los 44 existentes); y se eligieron 49 menores de 5.000 habitantes (de los 2.189 existentes).

Concluyeron los trabajos de fiscalización en junio de 2013. Es preciso dejar constancia de que pocas semanas después se aprobó el Decreto 33/2013 de 18 de julio por el que se establecían 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.

En todo caso, conviene igualmente señalar que, durante la fase de alegaciones, se ha aprobado la Ley 7/2013 de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en cuya disposición derogatoria única, se deroga la Disposición Adicional Sexta de la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León y sus normas de desarrollo, entre la que se encuentra el Decreto 33/2013 de 18 de julio.

En cuanto a las **limitaciones al alcance**, es de señalar que provienen de distintos ámbitos. Así, en cuanto a la información aportada por la Comunidad Autónoma, se remitió por la Consejería de Presidencia el “listado general de plazas” de fecha 3 de julio de 2012, en función de su propia base de datos, que era a todas luces insuficiente para la fiscalización, de lo cual se informó a la Consejería, que nos envió un nuevo listado con fecha 22 de febrero de 2013, denominado “histórico de plazas” que es el que se ha utilizado principalmente para este trabajo de fiscalización. No obstante, adolece de algunas deficiencias como ponemos de manifiesto en el informe.

Por lo que se refiere a la información aportada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, no

detallaba suficientemente la relación de puestos de los Servicios de Asistencia de las Diputaciones y del Consejo Comarcal (SAT). También presentaban deficiencias la información facilitada por las entidades locales objeto de análisis (como los nombramientos accidentales) y por lo que se refiere a la información de carácter presupuestario las deficiencias vienen motivadas por la falta de rendición de cuentas.

Respecto al **trámite de alegaciones** es de señalar que se remitió tanto a la Consejería de la Presidencia como a todas las diputaciones provinciales, alegando aquella y la Diputación Provincial de Palencia, que de acuerdo con lo reglamentado se incorporan a este informe.

La legislación establece que son funciones públicas **necesarias** en todas las Corporaciones Locales, cuya responsabilidad está **reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal**:

-La de Secretaría, tanto de la fe pública como del asesoramiento legal preceptivo. Así como los establecidos en la legislación especial (contratación administrativa y bienes).

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

Quizás requieran una mayor aclaración las funciones de la Intervención. Por un lado está, la función de control interno que se desarrolla en tres tipos de

control: interventor, control financiero y control de eficacia. Por otro, estaría la función contable.

Y si hablamos de la función de Tesorería, tengamos presente que las entidades tienen que recaudar derechos y pagar obligaciones, aplicando el principio de unidad de caja. Ahora bien, las funciones de Tesorería no siempre están reservadas en las entidades locales a funcionarios con habilitación estatal, dado que puede ser atribuida a personal funcionario de la propia Corporación o a miembros electos de la misma. En definitiva, ha de existir en las Corporaciones locales con secretaría de clase primera, y, en aquellas de clase segunda que se hubieran agrupado con otras a efectos del sostenimiento en común del puesto único de intervención, la tesorería se desempeñará por funcionarios de habilitación estatal perteneciente la subescala Intervención-Tesorería. En el resto de las Corporaciones locales con secretaría de clase segunda será la relación de puestos de trabajo la que determine si será desempeñado por funcionario con habilitación estatal o por un funcionario debidamente cualificado.

Debemos de tener presente que Castilla y León a 30 de abril de 2013 cuenta con 4.746 entidades locales (36,4% del total nacional) de las cuales 2.257 son entidades locales territoriales y 2.489 del artículo 3.2 de la LBRL (comarcas, mancomunidades, otras agrupaciones y EATIMS).

En síntesis la estructura de la habilitación estatal es, de acuerdo con la normativa aplicable, la siguiente:

***Secretaría, categoría superior (Secretarios de primera).** Obligatorio para Diputaciones, Ayuntamientos capital de provincia y mayores de 20.000 habitantes.

***Secretaría, categoría de entrada (Secretarios de segunda).** Obligatorio para Municipios entre 5.001 y 20.000 habitantes o menores de 5.001 con presupuesto superior a 3.005.060 euros.

***Secretaria-Intervención (Secretarios de tercera).** Obligatorio para Municipios inferiores a 5.000 habitantes y con un presupuesto inferior a 3.005.060 euros.

***Intervención-Tesorería (Interventores de 1ª), categoría superior.** Obligatorio para puestos de intervención. Secretaría clase primera.

***Intervención-Tesorería (Interventores de 2ª), categoría entrada.** Obligatorio para Secretaría clase 2ª y agrupación de intervención de clase 2ª y 3ª.

***Intervención-Tesorería, categoría superior.** Obligatorio para Secretaría clase 1ª y Agrupación de Intervención de clase 2ª

CONCLUSIONES

Con fecha 22 de febrero de 2013 el número de funcionarios con habilitación de carácter estatal que prestaba servicios en Castilla y León en puestos reservados con distintos tipos de nombramiento (concurso, libre designación, nombramiento provisional y comisión de servicios) era de 974, es decir, el 13,9% del total nacional (6.989). Si desglosamos la cifra, resulta que hay 875 funcionarios (89,8%) con funciones de control interno y contabilidad de los cuales 60 pertenecen a la

subescala Intervención-Tesorería y 815 a la subescala de Secretaría-Intervención.

Se llega a la conclusión que hay un déficit de 1.274 funcionarios con habilitación de carácter estatal, a nivel nacional. Y si nos referimos a Castilla y León los puestos reservados de carácter obligatorio representa un déficit de 329 funcionarios. Si seguimos desglosando ese dato, comprobaremos que el déficit afecta de modo principal a la subescala Secretaría-Intervención (Secretaría de clase 3^a) con 281. Si bien en términos porcentuales el mayor con el 33,8% es el puesto de Intervención, y entre ellos los puestos de intervención en ayuntamientos de clase 2^a (categoría de entrada) con el 44,7%.

En los últimos cinco años diez CCAA han efectuado convocatorias de pruebas selectivas para el acceso a estos puestos de trabajo de habilitación de carácter estatal, con un total de 736 plazas, de las cuales 34 y 181 plazas corresponden a la subescala de Intervención Tesorería categoría superior y de entrada, mientras que 340 eran de la subescala Secretaría-Intervención.

Nuestra Comunidad Autónoma convocó un total de 78 plazas, todas ellas de la subescala Secretaría-Intervención, accediendo un total de 66 funcionarios. Ha sido la Comunidad Autónoma, después de Cataluña, que más plazas ha convocado para el acceso a la subescala Secretaría-Intervención. Es de reseñar que de los 66 funcionarios que aprobaron el proceso selectivo, tan sólo el 56% ocupaban en 2013 plaza reservada a los FHE en alguna entidad local de Castilla y León.

Se constata un déficit del 26,5% en los puestos reservados a FHE de carácter obligatorio.

En Castilla y León hay 1.309 puestos activos y reservados a funcionarios con habilitación estatal. Por lo que respecta a los Servicios de Asistencia de las Diputaciones y Consejo Comarcal del Bierzo el número es de 20. Lo que supone un puesto SAT por cada 235 entidades locales, indicador que a nivel nacional es de 70, y si excluyésemos a Castilla y León, sería de 46.

Si nos referimos a las entidades locales menores, como ya hemos expresado antes, la Ley 7/2013 derogó el Decreto 33/2013, por lo que vuelve a ser de aplicación la normativa contenida en el Art. 8 del R.D. 1732/94.

En cuanto a la provisión de los puestos de trabajo hay que señalar que de los 1.534 puestos activos y clasificados en los registros de la Junta de Castilla y León se encuentran cubiertos de forma definitiva 863, bien por concurso o por libre designación (el 65,9%). En consecuencia, el 34,1% está vacante, acorde con los porcentajes de carácter nacional. Si analizamos los procedimientos convocados entre 2007 y 2011 para proveer los puestos reservados a FHE con carácter definitivo (concurso y libre designación), se constata que las vacantes más numerosas se encuentran en el puesto de Secretaría de clase 3ª, el 84% de los puestos convocados. El sistema de provisión más frecuente es el concurso unitario, con el 89%, seguido del concurso ordinario, con el 9%, y de los puestos convocados mediante libre designación, con el 1,9%.

Si atendemos a la provisión temporal de los puestos reservados, los ocupados a través de dicho procedimiento llegan a 375, lo que supone el 28,6% del total existente. Llama la atención que los nombramientos interinos suponen, respecto al resto de las provisiones temporales, el 56%, seguidos de las acumulaciones, que representan el 22,4%.

Dentro de la provisión temporal hay que poner de manifiesto que la duración media de los nombramientos accidentales es de 4 años y 8 meses, incluso hay un caso de 22 años. Y si nos fijamos en los interinos, comprobamos que en puesto sin titular, la duración media es de 4 años y 1 mes y si es puesto con titular es de 3 años y cuatro meses. Además se constata que el registro de la Junta adolece de numerosos errores y omisiones.

Es necesario resaltar la importancia que tienen los FHE en la plantilla de las unidades de control y contabilidad de los municipios menores de 5.000 habitantes, donde representan el 67,7% del total, mientras que en los mayores de 20.000 habitantes suponen el 12,5% y el 12,8% en las diputaciones provinciales. La mejor dotación de recursos humanos en las áreas de control interno y contabilidad se da en las diputaciones provinciales y en los municipios de más de 20.000 habitantes.

Y si hablamos del cumplimiento del ciclo presupuestario podemos afirmar que 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 funcionarios de habilitación estatal. Sin embargo, si incide dicha circunstancia en la liquidación del presupuesto o en la Cuenta General cuyos mejores datos se dan en aquellas entidades locales que tienen cubiertos sus puestos con nombramientos definitivos.

RECOMENDACIONES

Como consecuencia del análisis efectuado se proponen un total de trece recomendaciones que a continuación detallamos:

1^a.- Las Cortes de Castilla y León deberían adoptar las iniciativas necesarias para que las Cortes Generales, en los términos previstos en la disposición final cuarta, disposición 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. De este modo se conseguiría una mayor seguridad jurídica al régimen sobre el ejercicio de las funciones públicas necesarias en las entidades locales y a las formas de provisión y desempeño de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal de preceptiva existencia en los entes locales. En armonía con lo anterior, bien las Cortes o la Junta de Castilla y León deberían de valorar las normas autonómicas correspondientes.

2ª.-Sería conveniente revisar el actual régimen jurídico relacionado con la oferta de empleo que afecta a los funcionarios con habilitación estatal, bien asumiendo el Estado la convocatoria para cubrir las plazas vacantes, o en su defecto establecer fórmulas de coordinación y colaboración entre el Estado y las CCAA con vistas a planificar adecuadamente las necesidades de recursos humanos para garantizar la cobertura de los puestos reservados existentes y dotar de estabilidad al desempeño de las funciones públicas en las entidades locales.

3ª.-La Junta de Castilla y León debe de mejorar el control sobre el ejercicio de las funciones públicas necesarias de las entidades locales, conforme a las competencias que tiene atribuidas. En esta línea ha de depurar los registros autonómicos para subsanar deficiencias y completar información.

4ª.-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 todas y cada una de ellas. Ello requiere la intervención de las tres administraciones afectadas:

-Las entidades locales eximidas deben de comunicar a la Junta de Castilla y León todas las incidencias relacionadas con el puesto: datos del titular del puesto reservado; forma de provisión; fecha de toma de posesión y cese de dicho funcionario.

-La Comunidad Autónoma debe revisar dicha información e inscribirla en el registro. En el supuesto de que se detectasen deficiencias, debe de instruir el correspondiente procedimiento.

-Las Diputaciones Provinciales y el Consejo Comarcal del Bierzo, conforme a las competencias que tienen atribuidas, deben llevar un registro y control del ejercicio de las funciones públicas necesarias en las entidades locales eximidas del mantenimiento de puestos reservados, con vistas a verificar que el desempeño de dichas funciones está totalmente garantizado. Ello requerirá la coordinación con la Comunidad Autónoma y las entidades locales.

5ª.-Sería conveniente que las Diputaciones Provinciales y el Consejo Comarcal del Bierzo, para mejorar el control y la información, llevaran un registro sobre la forma en que se lleva a cabo el ejercicio de las funciones públicas necesarias en todas las entidades locales.

6ª.-Los nombramientos, revocaciones y modificaciones realizados por las entidades locales que afecten al personal de habilitación estatal deben notificarse a la Junta de Castilla y León.

7ª.-Tanto los ayuntamientos, como las entidades locales menores, así como la Comunidad Autónoma y diputaciones de acuerdo con las competencias que tienen atribuidas, deben adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la normativa vigente relativa al ejercicio de las funciones públicas necesarias y reservadas a funcionarios con habilitación de carácter estatal en las entidades locales menores de Castilla y León.

8ª.-Las diputaciones provinciales y el Consejo Comarcal del Bierzo deben aumentar las dotaciones de

puestos reservados a funcionarios con habilitación estatal en los servicios de asistencia, en función del número de las entidades locales a las que han de asistir. En concordancia con lo anterior se deberían de concretar normativamente unos índices mínimos obligatorios de puestos reservados a funcionarios con habilitación estatal en los servicios de asistencia y en proporción al número de entidades a los que han de prestar asistencia.

9ª.- El incremento de actuaciones que han de formalizar los interventores, hace aconsejable la constitución de agrupaciones de puestos de intervención de clase 2ª para municipios con puestos de Secretaría de 3ª, ante el volumen y complejidad técnica de los datos que han de formalizar en cumplimiento de las nuevas disposiciones en materia de estabilidad presupuestaria.

10ª.-Con apoyo en las nuevas tecnologías deberían de habilitarse procedimientos rápidos y eficaces para que los funcionarios con habilitación estatal pudiesen optar a nombramientos provisionales, dando preferencia a este tipo de nombramiento frente a otros de carácter subsidiario. Y con vistas a evitar una excesiva rotación se podría limitar el número de nombramientos provisionales por funcionario.

11ª.-La nueva normativa sobre función pública debería restringir y limitar los nombramientos de carácter temporal para el desempeño de los puestos reservados a personal carente de la habilitación estatal

12ª.-La normativa reguladora revisada debería de limitar temporalmente las autorizaciones de comisiones

de servicio para desempeñar puestos de trabajo reservados a funcionarios de habilitación estatal.

13^a.-Hay que mejorar la regulación de los nombramientos accidentales. Ha de tener un carácter excepcional cubriendo ausencias esporádicas. Podría atribuirse el nombramiento a la misma entidad local, en vez de a la Comunidad Autónoma como es en la actualidad, si la duración prevista es reducida. En cualquier caso ha de limitarse su duración.

Valladolid a 6 de febrero de 2014