

INFORME RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LOS CUERPOS SUPERIOR Y TÉCNICO DE INTERVENCIÓN Y AUDITORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

En relación con el anteproyecto de Ley de creación de los Cuerpos Superior y Técnico de Intervención y Auditoría de la Administración de la Junta de Andalucía, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta Secretaría General Técnica emite el siguiente informe:

I. CONSIDERACIONES GENERALES.

El objeto del anteproyecto de Ley que se informa es la creación de dos Cuerpos de personal funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía: el Cuerpo Superior de Intervención y Auditoría y el Cuerpo Técnico de Intervención y Auditoría, estableciendo sus funciones y la forma de acceso a los mismos.

Se dispone que el ingreso en estos Cuerpos será por oposición. No obstante, se establece un proceso de acceso a ambos Cuerpos por medio de concurso-oposición, regulándose los méritos que se tendrán en cuenta en la fase de concurso, y que podrá desarrollarse por una sola vez. Igualmente, se regula en esta Ley la integración del personal de la Administración de la Junta de Andalucía que podrá pasar a formar parte del Cuerpo Superior de Intervención y Auditoría, si así lo solicita y cumple los requisitos que se establecen.

Se incluyen en el anteproyecto otras disposiciones como las relativas a la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo necesaria para la ejecución de la Ley, así como la permanencia en los puestos de trabajo cuyas funciones se correspondan con las previstas para el Cuerpo Superior, del personal que no se integre en dicho Cuerpo. Asimismo, se modifica el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública para determinar la consideración de agente de la autoridad del personal perteneciente a ambos Cuerpos, en el desarrollo de sus funciones.

El artículo 75 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, dispone:

“1. Los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo.

2. Los cuerpos y escalas de funcionarios se crean, modifican y suprimen por ley de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.”

Por su parte, el artículo 20 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, dispone:



FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	13/10/2021	PÁGINA 1/8
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN	Pk2imLA5MV8QZNWZ5PKKZPUUSUQMAQ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“1. La creación de nuevos Cuerpos y las especialidades de los mismos o la supresión y refundición de cualesquiera de los previstos en la Disposición Adicional Quinta deberá hacerse por Ley, en la que, como mínimo se determinará: a) su denominación; b) titulación exigida para el ingreso; c) características funcionales, y d) regulación o establecimiento de directrices para la regulación reglamentaria de las cuestiones que necesiten de un tratamiento especial separado de las normas generales de la presente Ley.

2. La creación y mantenimiento de un Cuerpo o Especialidad se justifica por la existencia, apreciada por el Consejo de Gobierno, de una serie de puestos de trabajo que en la relación aparezcan con características homogéneas y que, en general, faciliten la consecución de los objetivos señalados a los Cuerpos por esta Ley.”

II. TRAMITACIÓN.

La tramitación del anteproyecto de Ley sigue los cauces del procedimiento de elaboración previsto en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El expediente del anteproyecto de Ley que se informa contiene la siguiente documentación inicial, acreditativa del cumplimiento de los trámites exigidos en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, y demás normativa de aplicación: memoria justificativa sobre el objeto, necesidad y oportunidad; memoria económica, memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación, informe de evaluación del impacto de género, informe de valoración de cargas administrativas, informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia, formulario sobre criterios para determinar la incidencia de un proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de promoción y defensa de la competencia de Andalucía y resolución por la que se acuerda la necesidad de conferir trámite de audiencia y se justifica la realización del trámite de información pública.

Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de Ley se ha realizado la consulta pública prevista en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como se acredita en la memoria emitida por la Intervención General, que figura en el expediente.

En cumplimiento del artículo 43.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, la persona titular de la Consejería, con fecha 21 de mayo de 2021, acordó elevar el Anteproyecto de Ley al Consejo de Gobierno para que este lo conociera y decidiera sobre ulteriores trámites, sin perjuicio de los legalmente preceptivos. El Consejo de Gobierno, en su sesión de 25 de mayo de 2021, conoció este asunto.

Se han solicitado y emitido los informes preceptivos de la Unidad de Igualdad de Género, Secretaría General para la Administración Pública, Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía y Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Se ha solicitado el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, que se incorporará al expediente una vez se emita.

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	13/10/2021	PÁGINA 2/8
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN	Pk2imLA5MV8QZNWZ5PKKZPUUSUQMAQ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Se ha concedido trámite de audiencia a las entidades representativas de las personas afectadas por el anteproyecto de Ley, de acuerdo con lo indicado por la Intervención General en su Resolución de 18 de mayo de 2021. Igualmente, se ha sometido el proyecto normativo a información pública mediante Resolución de la Secretaría General Técnica de 31 de mayo de 2021, publicada en el BOJA núm. 107 de 7 de junio de 2021. Se han solicitado observaciones y sugerencias a los distintos órganos directivos de esta Consejería, a las demás Consejerías y a las Delegaciones del Gobierno de la Administración de la Junta de Andalucía.

Las observaciones formuladas han sido valoradas por la Intervención General de la Junta de Andalucía mediante informe de fecha 8 de octubre de 2021.

III. ANTECEDENTES: INFORME DEL CONSEJO CONSULTIVO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2021.

Como antecedente del anteproyecto que se informa cabe destacar el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía sobre el anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021. En el texto que se sometió a dictamen figuraba una propuesta de modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública a fin de crear los Cuerpos Superior y Técnico de Intervención y Auditoría de la Administración de la Junta de Andalucía. El dictamen citado, en el apartado IV 2 B), se pronuncia en los siguientes términos:

«B) Mayor trascendencia tiene la falta de conexión con la Ley del Presupuesto para 2021 -entendida en los rigurosos términos exigidos en la jurisprudencia constitucional que hemos expuesto-, de la creación del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores de la Junta de Andalucía y del Cuerpo Técnico de Interventores y Auditores de la Junta de Andalucía. La objeción no es de fondo, ya que el Consejo Consultivo considera que existe sobrada justificación para optar por el modelo implantado en la Administración General del Estado, apostando por el mejor desempeño posible de las funciones de control interno de la actividad financiera del sector público autonómico. Ciertamente, la Ley del Presupuesto es una Ley en sentido formal y material y en ese sentido podría satisfacer la reserva de Ley prevista en el artículo 75.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y contemplada en el artículo 20 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía. Sin embargo, dicha disposición no puede tener cabida en el contenido eventual de la Ley del Presupuesto, como ha señalado la Secretaría General para la Administración Pública apelando a la doctrina de este Consejo Consultivo.»

«... la creación de los cuerpos a los que nos referimos no cumple el requisito de la conexión con la Ley del Presupuesto en los términos antes expuestos, de manera que resulta precisa una iniciativa legislativa distinta para cubrir la reserva de ley establecida en la legislación básica».

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	13/10/2021	PÁGINA 3/8
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN	Pk2imLA5MV8QZNWZ5PKKZPUUSUQMAQ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En cuanto al contenido que debería tener dicha iniciativa legislativa, el dictamen del Consejo Consultivo, apartado IV.13, indica lo siguiente:

«Aunque resulte conocido, conviene subrayar que desde el punto de vista histórico la agrupación de funcionarios en Cuerpos Generales y Cuerpos Especiales no es fruto de decisiones discrecionales o puramente accidentales, sino que se justifica históricamente por la identificación en la función administrativa de funciones comunes y de funciones que deben desarrollarse por determinados cuerpos.»

«(...) en principio no existe obstáculo para la creación de los dos cuerpos antes referidos, lo cual podría suponer en la práctica (...) una especie de desdoblamiento no muy distinto del que llevó a cabo la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, al separar (art. 57) los Cuerpos integrados en su día en el Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, creando el Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado, el Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y el Cuerpo Superior de Inspectores de Seguros del Estado, y disponiendo la integración de los funcionarios pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado en los tres nuevos Cuerpos creados, en función de la especialidad a la que dichos funcionarios estuviesen adscritos.»

«Tampoco puede objetarse que la regulación legal deje escaso espacio a la regulación reglamentaria de los procesos selectivos y de provisión de puestos de trabajo que se contemplan, pues partimos de una reserva legal relacionada con el derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución, y no existe reserva reglamentaria que pueda oponerse a dicha opción legislativa. Es más, en el dictamen 310/2004 de este Consejo Consultivo se señala que la integración de los funcionarios en una organización administrativa bajo un sistema de carrera administrativa lleva consigo unas concretas exigencias, que indudablemente condicionan las diferentes opciones normativas que pueden adoptar las Comunidades Autónomas a partir de las bases que haya concretado el Estado al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución; limitaciones que también son referibles al legislador estatal, encargado de asegurar una sustancial igualdad de las condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

En este sentido, el dictamen recuerda -con cita de la sentencia del Tribunal Constitucional 302/1993- la virtualidad de los principios de mérito y capacidad, consagrados en el artículo 103.3 de la Constitución, que concretan y articulan el genérico juicio de igualdad en esta materia previsto en el artículo 23.2. En este contexto, hace notar el Consejo Consultivo que no cabe subestimar la importancia del principio de seguridad jurídica en la configuración de los sistemas de provisión de puestos y promoción profesional, que exige dotarlos de estabilidad y permanencia, de manera que los empleados públicos puedan acomodar su conducta y planificar su carrera profesional en función de unas reglas y criterios preestablecidos que permitan conocer las consecuencias jurídicas de las legítimas opciones que en cada momento hayan podido adoptar al amparo de la normativa vigente.

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	13/10/2021	PÁGINA 4/8
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN	Pk2imLA5MV8QZNWZ5PKKZPUUSUQMAQ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En la misma dirección se señala que las soluciones que se adopten en tales procedimientos sin una justificación suficiente pueden resultar contrarias a la Constitución por lesionar el principio constitucional de seguridad jurídica, sobre todo cuando tales modificaciones no van acompañadas de normas de transición e inciden sobre servicios prestados u otros méritos contraídos durante un largo período de tiempo y bajo premisas jurídicamente inobjetables. Lo anterior, precisa dicho dictamen, se afirma también desde la convicción que se tiene en el sentido de considerar que el concepto de mérito depende de las convicciones sociales dominantes en cada momento histórico, que en esta materia no suelen ser vertiginosamente fluctuantes, sino razonablemente estables y sujetas a cambios pausados. Todo lo cual no impide, respetando la suficiente predeterminación normativa, la introducción de modificaciones que pueden venir motivadas por diferentes estimaciones, dentro de un principio de proporcionalidad, o por el deseo de corregir disfunciones observadas por la experiencia que proporciona la puesta en práctica de cada uno de los sistemas diseñados.

Desde esta óptica, consideramos que la mayor densidad de la regulación legal no es objetable por las razones indicadas, y asegura una estabilidad deseable en esta materia.»

«... la Secretaría General para la Administración Pública hace notar que las disposiciones comentadas prevén la modificación de las relaciones de puestos de trabajo que resulten necesarias para que los puestos que tuviesen asignadas las funciones previstas en la norma “queden adscritos al Cuerpo que se crea, para su cobertura preferente por personal funcionario del citado Cuerpo”.

Tal y como indica, la Secretaría General para la Administración Pública, “esta cobertura preferente no resulta adecuada ya que esos puestos con funciones reservadas se podrían ocupar por funcionarios de otros cuerpos”. En este sentido dicha Secretaría General se refiere a la reciente jurisprudencia sobre la inspección urbanística que concluye que si un Cuerpo tiene reservadas unas determinadas funciones sus puestos deben adscribirse en exclusiva a ese Cuerpo.

Efectivamente, como ha manifestado el Tribunal Supremo, lo relevante para que proceda la adscripción en exclusiva es la naturaleza de las funciones a desempeñar y dicha reserva parece lógica desde el momento en que se justifica la creación de un cuerpo por la singularidad de las funciones a desarrollar y la especial idoneidad que se exige a sus integrantes.»

«Tampoco parece haberse reflexionado lo suficiente sobre el modo de integración, pues la Secretaría General para la Administración Pública efectúa diversas observaciones sobre este particular, recordando otros precedentes legales en el ámbito de la Comunidad Autónoma, considerando que no estamos ante funciones ex novo, sino ante funciones que se vienen realizando desde la constitución de la Comunidad Autónoma y que ahora se incluirían en un Cuerpo Específico. En este sentido se considera que siguiendo dichos precedentes la integración podría tener lugar: “con el cumplimiento de requisitos concretos”, se debería proceder a la integración de aquellos funcionarios propios que ya vengán realizando las funciones

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA		13/10/2021	PÁGINA 5/8
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO			
VERIFICACIÓN	Pk2iml A5MV8QZNWZ5PKKZPUUSUQMAQ		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



(artículo 14, Ley 1/2003, de 10 de abril, de creación de las especialidades de Investigación Agraria y Pesquera y Desarrollo Agrario y Pesquero en los Cuerpos Superior Facultativo y de Técnicos de Grado Medio de la Junta de Andalucía); o bien, mediante la participación en concurso de méritos específico (disposición adicional cuarta, de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, donde se crea el Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda para ejercer las funciones de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y de vivienda que sean competencia de la Administración de la Junta de Andalucía, en los términos que se le atribuyan)».

El anteproyecto de Ley que se examina pretende acoger lo indicado en el dictamen del Consejo Consultivo, tanto respecto de la tramitación de una iniciativa legislativa separada para la creación de los Cuerpos, como respecto de las observaciones y propuestas que se realizan sobre el contenido de la regulación.

IV. OBSERVACIONES SOBRE EL TEXTO.

En relación con el texto del anteproyecto de Ley remitido para informe de la Secretaría General Técnica se formulan las siguientes observaciones y sugerencias.

Exposición de motivos.

Apartado II párrafo cuarto.

Se propone añadir que la introducción de ese nuevo capítulo III del Título V del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (que regula la supervisión continua) se produjo mediante la Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020. También se propone añadir la referencia al apartado 3 del artículo 96 ter del Texto Refundido, que es el que establece el desarrollo mediante Decreto de la finalización del proceso de supervisión continua.

Apartado II párrafo séptimo.

Este párrafo hace referencia a la modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública. Se propone revisar su redacción en concordancia con el nuevo artículo 86 bis, ya que de acuerdo con el mismo, no todas las funciones del Título V del Texto Refundido se van a desarrollar por personas pertenecientes a los Cuerpos Superior y Técnico de Intervención y Auditoría.

Artículo 3. Funciones del Cuerpo Superior de Intervención y Auditoría.

En relación con el apartado 2, el párrafo a) determina que una de las funciones de este Cuerpo será: “a) La ejecución y supervisión de las decisiones de planificación y organización, y la coordinación de las

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	13/10/2021	PÁGINA 6/8
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN	Pk2imLA5MV8QZNWZ5PKKZPUUSUQMAQ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



distintas áreas competenciales comprendidas en el mencionado Título V.” Sin embargo, en el informe de valoración de los trámites de audiencia e información pública, en referencia a la Alegación 6, se indica que el párrafo a) tendrá la siguiente redacción: “a) La coordinación de las distintas áreas competenciales comprendidas en el mencionado Título V.”.

Se sugiere considerar si se debe trasladar al texto la redacción del informe valorativo, por motivos de concordancia entre ambos documentos. Asimismo, se considera que el término “supervisión” en este contexto puede dar lugar a confusión y además, que la ejecución de las decisiones de planificación y organización no correspondería únicamente al Cuerpo Superior de Intervención y Auditoría, conforme se desprende del resto del anteproyecto (en especial de la disposición final primera) y del informe valorativo.

Artículo 5. Creación del Cuerpo Técnico de Intervención y Auditoría de la Administración de la Junta de Andalucía.

Se propone sustituir el término “configurado” por “establecido”, de la misma forma que se ha redactado el artículo 2 del anteproyecto, y de acuerdo con la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que dispone: *“Además de los Grupos clasificatorios establecidos en el artículo 76 del presente Estatuto, las Administraciones Públicas podrán establecer otras agrupaciones diferentes de las enunciadas anteriormente, para cuyo acceso no se exija estar en posesión de ninguna de las titulaciones previstas en el sistema educativo.”*

En las disposiciones adicionales primera y segunda se hace referencia a la “Consejería competente en materia de Función Pública”. Por otra parte, en la disposición adicional cuarta se habilita a la “Consejería competente en materia de Administración Pública” para adecuar la modificación de la relación de puestos de trabajo a lo previsto en la Ley. Se propone unificar la terminología. En este sentido se podría hacer referencia a la Consejería competente en materia de Administración Pública, por ser un término más general y del mismo modo que figura en el anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2022.

Disposición transitoria primera.

La disposición transitoria primera lleva por título “Régimen transitorio en la ocupación de los puestos adscritos al Cuerpo Superior”. No obstante, de acuerdo con la disposición adicional primera y al afectar este régimen transitorio a los puestos respecto de los cuales sus ocupantes no se han integrado en el Cuerpo superior, se debería revisar el título de esta disposición de forma que el mismo no haga referencia a puestos adscritos (podría tratarse de puestos “a adscribir”).

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA	13/10/2021	PÁGINA 7/8
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO		
VERIFICACIÓN	Pk2imLA5MV8QZNWZ5PKKZPUUSUQMAQ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Por otra parte, se sugiere revisar la redacción de esta disposición de manera que quede claro cuál será el proceso que se seguirá hasta la modificación de la relación de puestos de trabajo que se contempla en la misma.

Es cuanto cabe informar, salvo mejor criterio fundado en Derecho, o criterio técnico especializado por razón de la materia.

Sevilla, a la fecha de firma electrónica
El Jefe del Servicio de Legislación
Fdo.: Miguel Ángel Dabán Castro

Vº Bº
LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
Fdo.: María Rodríguez Barcia

FIRMADO POR	MARIA RODRIGUEZ BARCIA		13/10/2021	PÁGINA 8/8
	MIGUEL ANGEL DABAN CASTRO			
VERIFICACIÓN	Pk2imLA5MV8QZNWZ5PKKZPUUSUQMAQ		https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	