



# Un estatuto para los funcionarios de los OCEX

Carlos Cubillo Rodríguez

Letrado y Jefe de la Unidad de Actuaciones Previas del Tribunal de Cuentas del Estado

**E**l Ordenamiento Jurídico Español establece un sistema institucional, para el control de la actividad económico-financiera del Sector Público, que se caracteriza por tres rasgos fundamentales:

✿ Se compone de órganos específicamente diseñados constitucional o legalmente para tal fin y que son el Tribunal de Cuentas y los Órganos Autónomos de Control Externo.

✿ Dichos órganos tienen una posición institucional de especial relevancia dentro del Estado de Derecho por cuanto su función consiste en velar por la corrección de la actuación de los poderes públicos en un sector de actividad, tan relevante para la Sociedad, como es la gestión económico-financiera.

✿ Estos órganos tienen encomendada una función de control que se proyecta sobre el Sector Público y se caracteriza por unos objetivos y procedimientos de contenido técnico muy especializado y, a la vez, por la trascendencia política, económica y social de sus resultados.

Si estamos, como acaba de exponerse, ante instituciones profundamente involucradas en el

correcto funcionamiento de un Estado de Derecho, dotadas de competencias cuyo desarrollo implica una elevada especialización técnica y, además, asociadas a una actividad de control con resultados de enorme interés para los tres poderes públicos y para el ciudadano, resulta evidente que los profesionales que prestan su actividad en estas entidades deben quedar sujetos a un régimen jurídico que dé adecuada respuesta a las singularidades propias de la función pública que desarrollan.

No es casualidad que el Derecho Comparado nos muestre múltiples ejemplos de la preocupación por dotar, al personal de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, de un *status* profesional adecuado para el desarrollo de los específicos cometidos que tiene encomendados.

Así, tanto la *Declaración de Lima de la International Organization of Supreme Audit Institutions-INTOSAI*, de octubre de 1977, como las *Normas de Auditoría* de dicha organización internacional, cuya última revisión se produjo en octubre de 1991, ponen cierto énfasis en el tratamiento de algunos aspectos relativos al régimen estatutario de los profesionales del control externo, particularmente en materias como la inde-

pendencia, la solvencia moral, la competencia técnica, la diligencia exigible, el deber de secreto profesional, la responsabilidad, las retribuciones, etc.

En esta misma línea se manifiestan los principales textos normativos que, sobre esta materia, se aplican en los órganos de control externo más avanzados del panorama internacional.

Como ejemplo pueden citarse, en este sentido, tanto la fina regulación de la independencia del auditor público incorporada a las *Normas de Auditoría Gubernamental de la General Accounting Office* norteamericana (cuya última revisión se produjo en 1994), como la fecunda política de formación y promoción del personal aplicada en la *National Audit Office* británica en desarrollo de la Ley Orgánica de Control de 1983.

El Tribunal de Cuentas español y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, precisan de un estatuto jurídico que garantice a sus profesionales una posición adecuada desde la que poder ejercer sus funciones de forma eficiente y, además, armónica con el entramado institucional complejo en el que dichas funciones deben desarrollarse.



**Los OCEX  
precisan de un  
estatuto jurídico  
que garantice a  
sus profesionales  
una posición  
adecuada para  
ejercer sus  
funciones de  
forma eficiente y  
armónica**

El posible marco normativo a través del que pudieran realizarse estas expectativas estatutarias, contrastaría con dos referencias jurídicas claras:

Por una parte, los principios constitucionales de aplicación al ámbito de la Función Pública (igualdad, mérito, capacidad ...).

Por otra, las reglas derivadas de la experiencia que contienen soluciones concretas cuya viabilidad, oportunidad y utilidad han quedado indubitadamente demostradas en la práctica profesional de otros países. Dentro de esta categoría se incluirían, lógicamente, los requisitos exigibles al régimen aplicable al personal al servicio de las instituciones de control externo contemplados en las

declaraciones, normas y principios de INTOSAI.

En cuanto a la conveniencia de un solo estatuto para todos los órganos de control externo españoles o, por el contrario, un régimen estatutario diferente para cada uno de ellos o para algunos, es una cuestión de evidente relevancia y destinada a resolverse a través de un adecuado debate con expresión de opiniones fundadas en uno u otro sentido.

Desde nuestro punto de vista, lo más acertado sería distinguir dos niveles estatutarios:

❖ Normas comunes de aplicación al Tribunal de Cuentas y a todos los Órganos Autonómicos de Control Externo.

❖ Normas específicas de aplicación a cada órgano o grupos de ellos en virtud de sus propias peculiaridades.

Dentro de la primera categoría, se recogerían los aspectos constitutivos de un estatuto común aplicable a todo el ámbito institucional del control externo español. Se trataría de una especie de *derecho común* de los profesionales del control externo en España y trataría, como es lógico, todas aquellas cuestiones específicamente relacionadas con la relevancia de estos órganos para el correcto desenvolvimiento de un Estado de Derecho, el carácter complejo y técnico de sus funciones y los requisitos aplicables por exigencia del Derecho Internacional Público.

En la segunda categoría se recogería la regulación de materias no subsumibles en un régimen común por estar vinculadas a aspectos diferenciales de las diferentes enti-

dades fiscalizadoras. Serían, por tanto, principios y normas únicamente aplicables a órganos de control externo concretos.

La determinación de las materias incluíbles en uno u otro apartado requiere un proceso flexible de cambio de impresiones, diálogo y acuerdos.

De todo lo que acaba de exponerse, pueden deducirse las siguientes **conclusiones**:

✚ La posición institucional del Tribunal de Cuentas y de los Órganos Autonómicos de Control Externo en el Estado de Derecho y la naturaleza, contenido y relevancia política, económica y social de sus funciones, aconsejan que los profesionales que prestan sus servicios en estas instituciones estén sujetos a un estatuto jurídico propio.

✚ La existencia de estos estatutos jurídicos redundaría en la eficacia y calidad de los trabajos realizados por estos órganos en el ejercicio de sus competencias.

✚ El estatuto jurídico propio es la respuesta común que el Derecho positivo ha dado a otras instituciones en las que concurren los mismos requisitos de posición institucional cualificada, especificidad de funciones, y trascendencia de los resultados de su actividad.

✚ El estatuto jurídico aplicable a los profesionales del control externo en España debería elaborarse partiendo de una triple referencia: Principios y normas de rango constitucional aplicables al desarrollo de toda función pública; reglas derivadas tanto de la experiencia del control en España como en otros países cuyo sistema de supervisión de la actividad económico-financiera del Sector Público pueda resultar de interés y, finalmente, principios y normas exigibles por aplicación del Derecho Internacional Público.

✚ El Tribunal de Cuentas y todos los Órganos Autonómicos de Control Externo podrían regirse por un conjunto de normas estatutarias comunes en determinadas materias y ello sin perjuicio de que mantuvieran, para la regulación de sus aspectos diferenciales, su propio régimen jurídico específico.





## **Aplicación del estatuto en el Tribunal de Cuentas y en los OCEX**

En el presente epígrafe se trata de delimitar el colectivo profesional que quedaría sujeto al régimen jurídico incorporado a un posible estatuto autónomo de personal.

Para que la función normalizada y especializada de dicho estatuto no quedara frustrada, resulta evidente que debieran quedar incluidas en dicho texto reglamentario todas las categorías profesionales del personal que prestase sus servicios para estos órganos de control externo.

Ello incluiría al personal técnico, administrativo y auxiliar tanto funcionario como contratado, y daría lugar a que pudiera darse oportuno tratamiento a cuestiones tan específicas de los OCEX como la colaboración con los mismos de personal técnico para la realización de actuaciones periciales distintas de las jurídicas o económico-financieras.

Tomando como referencia el Reglamento aprobado por acuerdo del pleno del Tribunal Constitucional de 5 de julio de 1990, reformado por acuerdo del mismo órgano colegiado de 5 de octubre de 1994, podemos decir que el estatuto del Tribunal de Cuentas y de los Órganos Autónomos de Control Externo regularía la función del siguiente espectro subjetivo:

- ▲ Funcionarios de carrera
- ▲ Funcionarios de empleo eventuales
- ▲ Funcionarios de empleo interinos
- ▲ Personal contratado

Dentro de los funcionarios de carrera se distinguirían los pertenecientes a los cuerpos autónomos de las entidades fiscalizadoras y los pertenecientes a otros cuerpos de las Administraciones Públicas.

Los funcionarios de empleo eventuales sólo podrían nombrarse para el desarrollo de funciones no reservadas a funcionarios de carrera

y siempre de acuerdo con la relación de puestos de trabajo previamente aprobada.

Los funcionarios interinos sólo podrían nombrarse por razones de necesidad o urgencia y con carácter provisional.

El personal contratado quedaría sujeto a régimen laboral y sólo podría contratarse para funciones no reservadas a los funcionarios de carrera y para la realización de actividades previamente fijadas en vía reglamentaria.

***El estatuto regulador debe tener la suficiente flexibilidad para evitar efectos traumáticos, planteamientos dogmáticos y vulneraciones de derechos adquiridos***

## **Acceso y promoción de los profesionales técnicos**

El acceso a puestos técnicos en las entidades fiscalizadoras podría fundamentarse en los principios básicos que a continuación se exponen:

★ Posible acceso a cuerpos profesionales específicos, de las instituciones de control externo, a tra-

vés de oposiciones cuyos temarios y estructura se caractericen por garantizar la formación rica y a la vez especializada a la que se refiere la *Declaración de Lima de INTOSAI*. (AUDITORIA PÚBLICA nº 7, octubre 96)

★ Posible acceso a puestos técnicos de los OCEX, sin necesidad de ingresar en los cuerpos específicos de los mismos, mediante la acreditación de carreras profesionales en el Sector Público que reúnan los requisitos de antigüedad, formación y especialización adecuados para el tipo de funciones a desempeñar.

En cuanto a la promoción profesional dentro de las entidades fiscalizadoras, se proponen como fundamento las siguientes bases:

★ Configuración de una carrera administrativa ordenada en la que las promociones se produzcan de acuerdo con los principios constitucionales de mérito y capacidad y en la que tengan garantizado el progreso profesional todos los funcionarios que reúnan los oportunos requisitos exigibles en cada momento, cualquiera que sea su forma originaria de acceso a la institución.

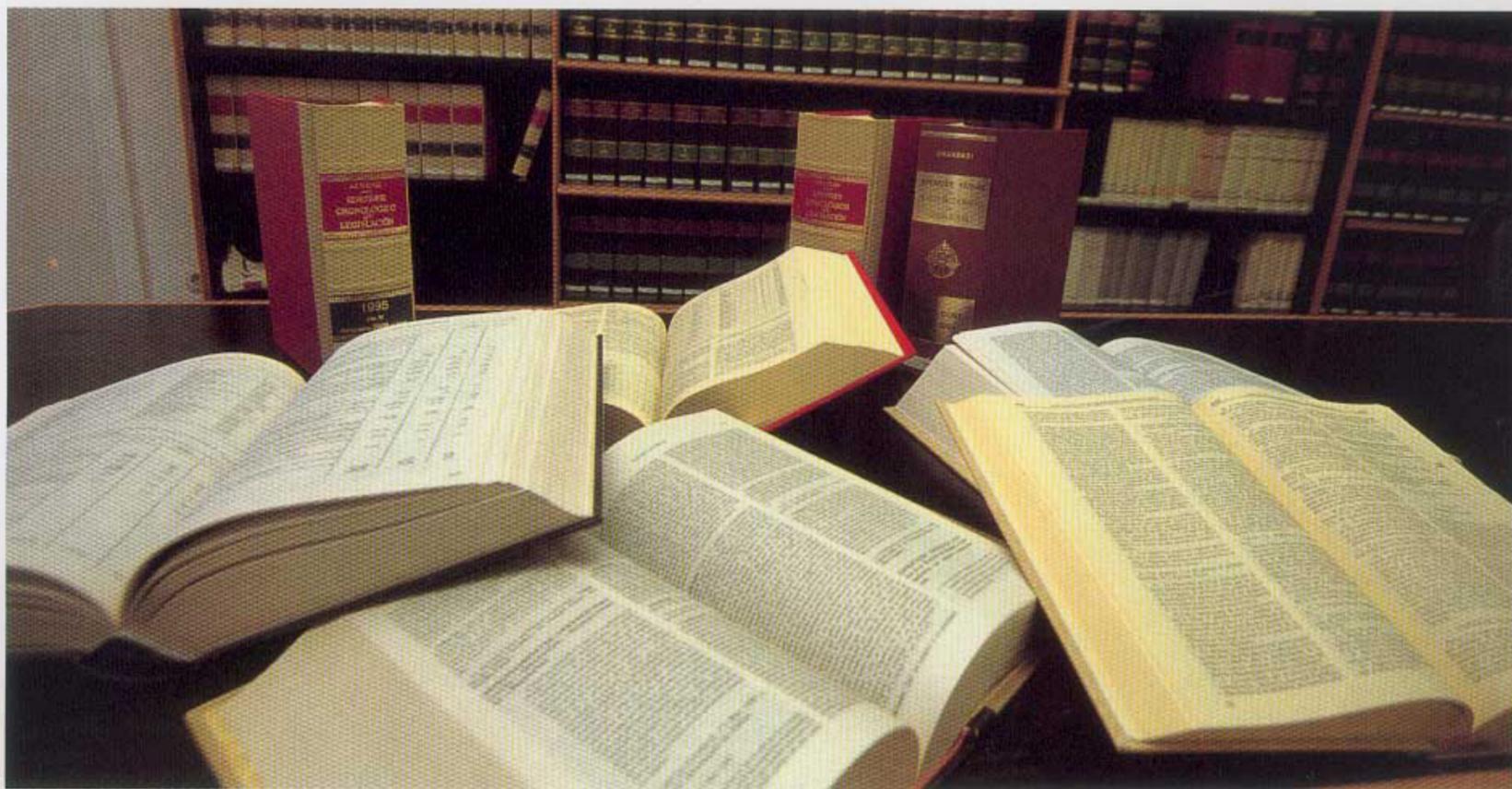
★ Programación y ejecución de un plan de formación profesional adecuado para la consecución de los niveles exigidos por INTOSAI y que debería garantizar los siguientes aspectos:

✱ Adaptación de los procesos selectivos para el ingreso del personal técnico (tanto por oposición como desde otros ámbitos del Sector Público) a criterios rigurosos y a niveles serios de exigencia.

✱ Adopción de medidas para garantizar la formación continuada de los profesionales, evitando que sus conocimientos y aptitudes se devalúen con el paso del tiempo.

★ Diseño de un adecuado régimen de incompatibilidades tanto general (para acceder a cualquier puesto de la Institución) como específico para cada clase concreta de puesto.

★ Fijación de soluciones razonables para el fomento de la promoción interna basadas en el equilibrio



entre la valoración justa de la experiencia y formación adquiridas, y la necesidad de incorporar nuevos conocimientos y habilidades tanto teóricas como prácticas.

La conjunción de todos los razonamientos que acaban de exponerse, permite proponer un sistema de acceso y promoción a los puestos técnicos de las Instituciones de control externo basado en los siguientes puntos concretos:

#### **Acceso al primer nivel de un determinado rango profesional**

☆ Para determinadas plazas, mediante la superación de las pruebas selectivas por oposición a los cuerpos específicos de la entidad fiscalizadora de que se trate.

☆ Para determinadas plazas, mediante la acreditación de la concurrencia, en profesionales de otros ámbitos del Sector Público, de ciertos requisitos concretos de experiencia, formación y especialización.

☆ Para determinadas plazas, mediante la superación del correspondiente proceso selectivo previsto para la promoción interna.

#### **Promoción al segundo y siguientes niveles dentro de un determinado rango profesional**

\* Para determinadas plazas, mediante la concurrencia de ciertos requisitos concretos de experiencia y capacidad en profesionales que estén desarrollando su actividad en puestos del nivel inmediatamente anterior, dentro del mismo rango profesional de que se trate.

Esta regla puede interpretarse de dos posibles formas:

★ Reservando un cierto número de puestos para cada una de las posibles formas de acceso al primer nivel del rango profesional de que se trate.

★ Considerando de forma conjunta todos los puestos sobre los que se va a materializar la promoción, sin distinguir según la forma de acceso al primer nivel del rango profesional por la que hubieren optado en su momento los diversos aspirantes.

★ Para determinadas plazas, mediante la acreditación de concurrir en profesionales de otros ámbitos del Sector Público ciertos requisitos concretos de experiencia, formación y especialización superiores a los exigidos para acceder al nivel inmediatamente inferior del mismo rango profesional.

El sistema que acaba de describirse podría resultar ventajoso, tanto para las entidades fiscalizadoras, como para el personal técnico que presta sus servicios en las mismas.

Para las primeras, porque se les permite contar con un amplio espectro de profesionales cuya capacidad y competencia ha podido quedar acreditada tanto por la pertenencia a cuerpos específicos de funcionarios como por el desarrollo de carreras profesionales prestigiosas en otros ámbitos del Sector Público.

Para el personal técnico, porque le garantiza un sistema reglado de acceso y promoción lo suficientemente atractivo como para impulsar sus legítimos anhelos de perfeccionamiento profesional.

No podemos concluir esta breve reflexión sobre las formas de acceso y la carrera administrativa en el Tribunal de Cuentas y en los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, sin añadir que el posible estatuto regulador de estas materias debe tener la suficiente flexibilidad para garantizar que su implantación no provoque efectos traumáticos sobre la situación real fáctica de partida, evitándose planteamientos dogmáticos y posibles vulneraciones de derechos adquiridos. ■