

A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

La Asociación de los Cuerpos Superiores de Letrados y Auditores del Tribunal de Cuentas (A.C.L.A.), organización profesional inscrita en el Depósito de organizaciones sindicales y empresariales de la Comunidad de Madrid con el número de registro 28/2022/000094, domicilio a efectos de notificaciones en la calle de Fuencarral, nº 81, de Madrid (C.P. 28004) y dirección de correo electrónico asoc.letradaudidores@tcu.es, formula, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26.6 de la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* (LGOB) y 133.2 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (LPACAP), **observaciones al Anteproyecto de ley de la Función Pública de la Administración General del Estado**, basadas en los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO Y NORMATIVOS

Las observaciones que aquí se realizan tienen un doble objeto: por un lado, garantizar que la aplicación de la futura Ley de la Función Pública de la Administración del Estado en el ámbito específico del Tribunal de Cuentas no se vea dificultada por problemas interpretativos, y, por otro, advertir de las “lagunas de ley” y deficiencias que se han detectado en el texto de este Anteproyecto sometido a información pública.

De esta forma, es necesario poner de manifiesto que la *Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas* (LFTCU) dota a este órgano constitucional de una particular configuración de su plantilla de funcionarios; integrando en ella tanto a los funcionarios de los Cuerpos propios del Tribunal como a los provenientes de otras Administraciones Públicas que, generalmente por el procedimiento de libre designación, acceden a su servicio.

Así lo indica el preámbulo de esta ley en los siguientes términos: “El último título, por mandato de la Ley Orgánica de referencia, regula el Estatuto del Personal al servicio del Tribunal de Cuentas. Se ha partido de la base de asimilar, en la medida de lo posible, la función pública en el Tribunal al régimen general de la Función Pública, tal y como ya se prevé en el artículo 87 de la primera de las Leyes acabadas de citar. A la consecución de este objetivo responden las disposiciones relativas a las relaciones de puestos de trabajo, oferta pública de empleo y régimen de selección, provisión de puestos de trabajo, derechos, deberes, bases de régimen retributivo, seguridad social, extinción de la relación de servicio y régimen disciplinario, que, en general, suponen una remisión a los preceptos correspondientes de aquella legislación general. La Ley contempla, como cuerpos específicos del Tribunal y diversificados por razones de especialización, los Cuerpos Superiores de Letrados y Auditores y el Cuerpo de Contadores Diplomados y, como novedad, introduce la posibilidad de una tercera categoría de funcionarios

titulados superiores pertenecientes a las Administraciones Públicas y a la Seguridad Social, que prestarían sus funciones como funcionarios en servicio activo en el Tribunal de Cuentas y que accederían a él por los medios normales de provisión arbitrados en la legislación general sobre la función pública.”

El artículo 88 de la LFTCU establece, en este sentido, que el régimen del personal al servicio del Tribunal de Cuentas es el que determina el Título VI de esta ley, y, supletoriamente, la legislación general de la función pública, y por las disposiciones de Régimen Interior que le sean aplicables.

La especialidad más importante que prevé este Título VI de la LFTCU es, precisamente, la que determina su artículo 89.2 c), de acuerdo con el cual: “Son funcionarios del Tribunal de Cuentas: c) Los pertenecientes a los Cuerpos Superiores de las Administraciones Públicas y Seguridad Social, integrados en el grupo A, con destino en el Tribunal de Cuentas, **en número que no sobrepasará el total de las plantillas de los Cuerpos Superiores de Letrados y Auditores de éste.**”

Precepto que conecta con lo establecido en las Disposiciones adicionales Cuarta, Sexta y Séptima de la LFTCU, en relación con la Disposición adicional vigésima octava de la *Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023*, cuyo tenor literal es el siguiente: “De acuerdo con lo previsto en la Disposición adicional séptima de la Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las plantillas de los Cuerpos Superior de Letrados, Superior de Auditores y Contadores Diplomados, hoy denominado Cuerpo Técnico de Auditoría y Control Externo del Tribunal de Cuentas, quedan establecidas, con efectos desde la entrada en vigor de esta ley y vigencia indefinida, en 60, 87 y 325 funcionarios, respectivamente.”

Es decir, en la plantilla del Tribunal de Cuentas pueden integrarse funcionarios de los Cuerpos Superiores de otras Administraciones públicas en un número no superior al de las plantillas de los Cuerpos Superiores especiales del Tribunal de Cuentas y el número de funcionarios de estos Cuerpos Superiores está legalmente limitado.

De ello se derivan dos consecuencias prácticas que han de tenerse en cuenta en la futura regulación de la función pública de la Administración del Estado: la dificultad de atender a una tasa de reposición adecuada a las necesidades de personal del Tribunal de Cuentas tras la jubilación de los funcionarios de sus Cuerpos propios – especialmente, de sus Cuerpos superiores- y la decreciente especialización del personal que integra su plantilla de funcionarios de Cuerpos Superiores (de la que forman parte, en cada vez mayor proporción, funcionarios de otros Cuerpos no especializados en control financiero externo y responsabilidad contable).

En consideración a lo expuesto, visto el presente anteproyecto de ley y la normativa vigente en esta materia, se formulan las siguientes:

OBSERVACIONES

Primera. – Ámbito de aplicación. Artículo 2º y Disposición adicional segunda.

La Disposición adicional 2ª, apartado primero, letra a) del presente Anteproyecto establece que: “Las disposiciones de esta ley se aplicarán, cuando así lo disponga su legislación específica, al siguiente personal: a) Personal al servicio de los órganos constitucionales del Estado.”

En lo que al Tribunal de Cuentas respecta, la definición que se hace del ámbito de aplicación de la Ley de función pública en este texto se hace descansar sobre un concepto, el de “órganos constitucionales del Estado”, que aparece definido únicamente en la doctrina científica, no en nuestras leyes.

El eminente jurista italiano Santi Romano, decía que los órganos constitucionales reúnen tres caracteres esenciales: se encuentran en el vértice de la “pirámide” de la organización estatal, no dependen de ningún otro órgano, y son sustancialmente iguales entre sí (ninguno se halla subordinado al otro). Ni el Texto de la Constitución de 1978 ni la doctrina consideran claramente al Tribunal de Cuentas un órgano constitucional, pese a que hay sólidos argumentos que permiten definirlo como tal.

Por esta razón, se propone enumerar expresamente en este precepto los “órganos constitucionales” que se incluirán en el ámbito subjetivo de aplicación de la norma cuando sea promulgada y entre en vigor. Tomando como ejemplo la Disposición adicional 22ª de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público* (LRJSP): Congreso de los Diputados, Senado, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado y Defensor del Pueblo.

Segunda. – Artículo 5. Personal funcionario de carrera.

El artículo 5, apartado 2º del texto de anteproyecto de ley al que se formulan estas observaciones, en línea con lo dispuesto en el artículo 9.2 del Texto Refundido del Estatuto Básico del empleado público, aprobado por el *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre* (TREBEP), reserva a los funcionarios públicos el desempeño de funciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas o la salvaguardia de los intereses generales. Y el párrafo 3º, letra c) de este precepto especifica que, en todo caso, se incluirán entre estas funciones las relativas al “control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, entre ellas, la contabilidad, tesorería y recaudación”.

El control externo de la actividad económico- financiera del Sector Público y el enjuiciamiento de las responsabilidades contables por la gestión irregular de los fondos públicos son dos aspectos de esta actividad tan importantes como su control interno. Este control externo, que tiene como resultado más característico la Declaración sobre la Cuenta General del Estado que realiza anualmente el Tribunal de Cuentas y los diferentes informes, memorias, mociones y notas que ponen fin a los procedimientos de fiscalización, puede decirse que cierra definitivamente el ciclo presupuestario. De igual modo, el enjuiciamiento contable supone el ejercicio de una función jurisdiccional; supone “juzgar y hacer ejecutar lo juzgado” en los términos del artículo 117 de la Constitución. Se considera, por esta razón, que el presente anteproyecto de ley debería referirse también expresamente a las funciones de control externo financiero y enjuiciamiento contable como funciones cuyo ejercicio corresponde exclusivamente a funcionarios de carrera.

De igual modo, en el citado precepto se tratan como sinónimos los conceptos “control” y “fiscalización”, cuando, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 140 y siguientes de la *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria* (LGP), el control interno de la actividad económico- financiera pública se desarrolla a través de tres funciones distintas y alternativas: la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública. Por esta razón, se considera que desde el punto de vista técnico debería hacerse referencia en el proyecto de ley, simplemente, al “control interno”.

Tanto la gestión de los fondos públicos (ingresos y gastos) como su control (interno y externo) deben reservarse a funcionarios de carrera, pues el ejercicio de estas funciones está directamente relacionado con la salvaguardia de los intereses generales del Estado y las Administraciones Públicas. Por lo tanto, se propone aclarar este extremo, distinguiendo claramente en la redacción que se dé a este precepto en el proyecto de ley que se presente a las Cortes Generales entre la gestión y el control interno y externo de los fondos públicos, de la siguiente forma:

“A los efectos previstos en el párrafo anterior se incluirán, en todo caso, las siguientes actuaciones, cualquiera que sea el procedimiento o ámbito en el que se desarrollen:

(...) c) La recaudación de los ingresos públicos, su contabilidad y la aprobación y compromiso de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos.

d) El control interno y la fiscalización externa de la gestión económico- financiera y presupuestaria pública, así como la exigencia de las responsabilidades contables que puedan derivarse de la gestión irregular de los fondos públicos.”

Tercera. – Artículo 58. Libre designación.

El apartado 4º del artículo 58 del presente anteproyecto establece, en relación con la provisión de puestos de trabajo por el procedimiento de libre designación, lo siguiente: “Para participar en la provisión de puestos de trabajo mediante libre designación el personal funcionario de carrera deberá reunir el requisito de dos años de desempeño efectivo de puesto o puestos de trabajo como funcionario o funcionaria de carrera en el cuerpo o escala desde el que participa.”

Si no se limita la utilización del procedimiento de libre designación a determinados puestos de trabajo, los de mayor nivel (30), pueden eliminarse injustificadamente las posibilidades de ascenso o promoción de los funcionarios de nuevo ingreso, haciendo menos atractivo el acceso a la función pública en comparación con el sector privado.

Por lo tanto, se propone que, por ley, en este precepto, se limite la utilización del procedimiento de libre designación a la provisión de los puestos de trabajo de nivel 30 exclusivamente.

Cuarta. – Artículos 70, 71, 72, 73. Servicio en otras Administraciones Públicas. Excedencia voluntaria por interés particular. Excedencia voluntaria por agrupación familiar. Excedencia para el cuidado de familiares.

Como pone de manifiesto el anteproyecto de Ley en su exposición de motivos: “La necesidad de abordar en nuestro país una reforma de la administración y del empleo público constituye un compromiso contemplado en el componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que tiene como objetivos la implantación

de un modelo de recursos humanos basado en competencias, la articulación de una carrera profesional que asegure la igualdad entre mujeres y hombres y el desarrollo de una dirección pública profesional que evite una excesiva rotación y asegure una gestión pública orientada a resultados.” Es decir, un modelo que garantice la atracción y retención de talento y la especialización de la función pública. En definitiva, que permita a la Administración Pública atender adecuadamente a las necesidades de los ciudadanos y prestar servicios de calidad; sirviéndose de todas las vías legales que, con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, le permitan dotarse de los mejores recursos humanos.

No se explica, por lo tanto, que el artículo 70 de este anteproyecto, al regular la situación administrativa de “servicio en otras Administraciones públicas”, establezca lo siguiente en su apartado 3º: “El reingreso a la Administración del Estado se efectuará mediante la participación en las convocatorias de concursos o de libre designación, con excepción de los supuestos de cese contemplados en el artículo 67.4 de esta ley.” Obligando, por lo tanto, al funcionario que reingrese al servicio activo en su Administración de origen después de haber estado al servicio de otra Administración, a participar en el correspondiente concurso de provisión de puestos de trabajo.

Tampoco que en su artículo 71, al regular la excedencia voluntaria por interés particular, se establezca en su apartado 3º lo siguiente: “La duración mínima de permanencia en la situación de excedencia voluntaria por interés particular es de cuatro años, salvo cuando razones motivadas de interés público, fijadas por el departamento competente en materia de función pública, aconsejen un periodo inferior.

El plazo máximo de permanencia en esta situación es de diez años. Transcurrido dicho período, se perderán todos los derechos relacionados con la carrera profesional vertical y horizontal regulados en los artículos 88 y 89 de esta ley. El reingreso al servicio activo deberá efectuarse mediante la participación en los procedimientos ordinarios de provisión de puestos de trabajo.”

Es decir, se obliga a permanecer en esta situación administrativa un mínimo de cuatro años y, transcurridos seis, no se reconoce ni siquiera su antigüedad en el servicio público a quienes participan en el correspondiente concurso de méritos para reingresar en la Administración Pública.

Ni que, de acuerdo con el artículo 72, en la regulación de la excedencia voluntaria por agrupación familiar, se disponga, en su apartado 2º lo siguiente: “La duración mínima de la situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar es de dos años, salvo supuestos de separación de derecho o divorcio o ruptura del vínculo con la pareja de hecho, debidamente acreditados.”

O que en el artículo 73, apartado 1º, en la regulación de la excedencia para el cuidado de familiares, se limite su duración a tres años para atender al cuidado de cada hijo.

Estos límites temporales no se prevén, sin embargo, en las situaciones de excedencia por razón de violencia de género o de violencia sexual (artículo 74), de violencia terrorista (artículo 75), por prestación de servicios en el Sector Público (artículo 76) y por desempeño de cargos electivos en las organizaciones sindicales más representativas (artículo 77). Igualmente, en todas estas situaciones administrativas, el anteproyecto de ley reconoce el derecho, temporal o permanente, a la reserva de puesto de trabajo.

A mayor abundamiento, cabe señalar que, en el caso de la situación administrativa de “servicio en otras Administraciones Públicas”, las limitaciones a las que hemos hecho referencia anteriormente no se contemplan en el artículo 88 del TREBEP. Igualmente, en la regulación de la “excedencia voluntaria por interés particular”, el artículo 89.2 del TREBEP no prevé las limitaciones temporales que introduce el artículo 71, apartado 3º, de este Anteproyecto; y el artículo 16.2 del vigente Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por el *Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo*, de forma menos restrictiva, establece lo siguiente: “Cada período de excedencia tendrá una duración no inferior a dos años continuados ni superior a un número de años equivalente a los que el funcionario acredite haber prestado en cualquiera de las Administraciones Públicas, con un máximo de quince.”

No se entienden, en consecuencia, las razones que motivan la aplicación de estos límites temporales y el reconocimiento de la reserva de puesto de trabajo en unos casos y no en otros que son sustancialmente idénticos. Si lo que se pretende con esta iniciativa legislativa es atraer y retener talento en la función pública y atender a las crecientes necesidades de personal del Sector Público para el ejercicio eficaz y eficiente de las potestades y funciones públicas, se considera que deben eliminarse las rigideces administrativas que puedan dificultar, como hacen estos preceptos, la movilidad funcional de los funcionarios dentro del Sector Público y el reingreso al servicio público de los funcionarios en excedencia voluntaria que así lo deseen.

Por esta razón, se propone la introducción de las siguientes modificaciones en el proyecto de Ley de la función pública de la Administración del Estado que se remita a las Cortes Generales:

- El reconocimiento expreso en el texto legal del derecho a la reserva de puesto de trabajo del mismo nivel y en la misma Administración en las situaciones administrativas de servicio en otras Administraciones Públicas, de excedencia voluntaria por interés particular y por agrupación familiar, y de excedencia para el cuidado de familiares.
- La eliminación de todos los límites temporales mínimos y máximos de permanencia en estas situaciones administrativas.

Quinta. – Cómputo del límite de la plantilla de funcionarios de otras Administraciones Públicas al servicio del Tribunal de Cuentas.

Como se indica anteriormente, de acuerdo con el artículo 89.2 c) de la LFTCU: “Son funcionarios del Tribunal de Cuentas: c) Los pertenecientes a los Cuerpos Superiores de las Administraciones Públicas y Seguridad Social, integrados en el grupo A, con destino en el Tribunal de Cuentas, **en número que no sobrepasará el total de las plantillas de los Cuerpos Superiores de Letrados y Auditores de éste.**”

Y, de conformidad con la Disposición adicional vigésima octava de la *Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023*, de conformidad con la cual: “De acuerdo con lo previsto en la Disposición adicional séptima de la Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las plantillas de los Cuerpos Superior de Letrados, Superior de Auditores y Contadores Diplomados, hoy denominado Cuerpo Técnico de Auditoría y Control Externo del Tribunal de

Cuentas, quedan establecidas, con efectos desde la entrada en vigor de esta ley y vigencia indefinida, en 60, 87 y 325 funcionarios, respectivamente.”

Esta normativa plantea en la configuración de la plantilla de funcionarios del Tribunal de Cuentas dos problemas: en primer lugar, no define claramente cuál es el baremo que ha de medir el equilibrio entre funcionarios de los Cuerpos Superiores del Tribunal y los de otras Administraciones al servicio del Tribunal en dicha plantilla, y, en segundo lugar, no permite al propio Tribunal, en su propia oferta de empleo público, tantas plazas de letrados, auditores y técnicos de auditoría y control externo como precise y su presupuesto permita. Como consecuencia de ello, el Tribunal de Cuentas puede verse paulatinamente desprovisto, como ya está sucediendo, de los recursos humanos que necesita para el desarrollo de su actividad.

Por esta razón, se propone la introducción en el proyecto de Ley de función pública de la Administración del Estado de una Disposición final que realice las siguientes modificaciones en la LFTCU:

“Se da nueva redacción al artículo 89.2, apartados c), d) y e) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que pasaran a establecer lo siguiente:

Son funcionarios al servicio del Tribunal de Cuentas:

(...)

c) Los pertenecientes a los Cuerpos Superiores de las Administraciones Públicas y Seguridad Social, integrados en el grupo A, con destino en el Tribunal de Cuentas, en número que no sobrepasará el total de la plantilla de los funcionarios de los Cuerpos Superiores de Letrados y Auditores del Tribunal de Cuentas en situación de servicio activo.

d) Los integrantes del Cuerpo Técnico de Auditoría y Control Externo.

e) Los pertenecientes a los Cuerpos de las Administraciones Públicas y Seguridad Social clasificados en los grupos B y C con destino en el Tribunal de Cuentas, en número que no sobrepasará el total de la plantilla de los funcionarios del Cuerpo Técnico de Auditoría y Control Externo en situación de servicio activo.

Se da nueva redacción al artículo 92.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que pasará a establecer lo siguiente:

2. Una vez aprobada la Ley de Presupuestos Generales del Estado, o, en su caso, prorrogados los Presupuestos Generales del Estado del año anterior, existiendo crédito presupuestario suficiente al efecto, la Comisión de Gobierno propondrá al Pleno para su aprobación, la oferta anual de empleo de personal al servicio del Tribunal de Cuentas.

Se da nueva redacción a la Disposición Adicional Cuarta, apartado primero de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que pasará a establecer lo siguiente:

1. Se crean el Cuerpo Superior de Letrados del Tribunal de Cuentas y el Cuerpo Superior de Auditores del propio Tribunal, con los mismos derechos, deberes y régimen retributivo.

Se da nueva redacción a la Disposición Adicional Sexta de la LFTCU de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que pasará a establecer lo siguiente:

Se crea el Cuerpo Técnico de Auditoría y Control externo del Tribunal de Cuentas, integrado en el Subgrupo A2 del Grupo A.

Y se da nueva redacción a la Disposición Adicional Séptima de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que pasará a establecer lo siguiente:

Las plantillas presupuestarias del Cuerpo Superior de Letrados, del Cuerpo Superior de Auditores y del Cuerpo Técnico de Auditoría y Control Externo estarán constituidas, como mínimo, por 60, 87 y 325 funcionarios, respectivamente.

A este número mínimo de plazas se añadirá el de los funcionarios de cada uno de estos Cuerpos que, progresivamente, se incorporen al servicio activo en ellos, y no podrán amortizarse las plazas de los funcionarios que tengan derecho a la reserva de su puesto de trabajo o se encuentren en cualquier situación administrativa que permita su reingreso en la función pública.

Las plantillas presupuestarias de dichos Cuerpos de funcionarios tendrán el número de plazas mínimas al que se refiere el párrafo anterior más las plazas que se doten anualmente en los presupuestos y se incluyan en la Oferta de Empleo Público del Tribunal de Cuentas, con el límite de los créditos previstos para esta Institución en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Se publicará en el portal de la transparencia del Tribunal de Cuentas la información actualizada del número de funcionarios que integran estas plantillas presupuestarias, así como el de los funcionarios de los Cuerpos de las Administraciones Públicas y Seguridad Social en servicio activo en este Tribunal.

De esta forma, se lograría, en línea con los objetivos del Componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la implantación en el Tribunal de Cuentas de un modelo de recursos humanos coherente con la legislación de función pública que se pretende aprobar, orientado a la necesaria especialización y preparación técnica de la plantilla de funcionarios de este Tribunal y lo suficientemente flexible como para garantizar que sus necesidades de recursos humanos sean adecuadamente atendidas.

En Madrid, a 12 de enero de 2023,

El Consejo Rector de A.C.L.A

Fdo. D. Fernando Clemente de Antonio,

Presidente de la Asociación de los Cuerpos Superiores de Letrados y Auditores del Tribunal de Cuentas.